

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

---

**División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho**

“El Artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades  
de los Servidores Públicos, alcances y consecuencias en  
el sistema jurídico mexicano.”

**Tesis que para obtener el grado de  
Maestro en Derecho**

presenta:

El Lic. Mario Ismael Amaya Barón.

Invierno de 2000.



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.

*Para mi padre: Sr. Benito Amaya Villanueva,  
que las bendiciones que nos dejaste, perduren  
para siempre. Te quiero mucho.*

*Para mi madre: Sra. Margarita Barón Vda. de Amaya,  
heredera legítima de la virtud, honestidad y responsabilidad,  
valores por los cuales inveteradamente lucharé.*

*Para mis hermanos:  
Guadalupe, Concepción, Elvira, Gloria, Susana,  
José, Agustín, Jorge, Salvador, Benito.  
Comparto con ustedes el principio de ser  
responsables como hijos, hermanos o padres.*

*Para mi padre: Sr. Benito Amaya Villanueva,  
que las bendiciones que nos dejaste, perduren  
para siempre. Te quiero mucho.*

*Para mi madre: Sra. Margarita Barón Vda. de Amaya,  
heredera legítima de la virtud, honestidad y responsabilidad,  
valores por los cuales inveteradamente lucharé.*

*Para mis hermanos:  
Guadalupe, Concepción, Elvira, Gloria, Susana,  
José, Agustín, Jorge, Salvador, Benito.  
Comparto con ustedes el principio de ser  
responsables como hijos, hermanos o padres.*

*“Indispensables son, pues, leyes cuyo sentido este al alcance de la mayoría . . . la abundancia de ellas, cuya interpretación no alcanza nadie sino con gran inteligencia y largas controversias, equivale a la ausencia de leyes . . .”*

*Tomás Moro  
“Utopía”*

“EL ARTÍCULO 45 DE LA LEY FEDERAL DE  
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS,  
ALCANCES Y CONSECUENCIAS EN EL SISTEMA JURÍDICO  
MEXICANO.”

**ÍNDICE**

**CAPITULO PRIMERO:  
CONCEPTOS GENERALES**

	<b>Página</b>
Presentación .....	1
Introducción .....	2
1. El sistema jurídico y sus elementos. ....	4
1.1 Ordenamiento jurídico. ....	5
1.2 Norma Jurídica. ....	6
2. Clasificación de sistemas jurídicos, de ordenamientos jurídicos y de normas jurídicas. ....	9
3. Destinatarios del sistema jurídico, del ordenamiento jurídico y de la norma jurídica. ....	11
4. Validez y eficacia del sistema jurídico, del ordenamiento jurídico y de la norma jurídica. ....	17
5. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y su encuadramiento en el sistema jurídico mexicano. ....	19
6. Evolución Histórica de la Legislación en materia de Responsabilidades.....	20
6.1 Ley de Juárez de 1870.....	20
6.2 Ley de Porfirio Díaz de 1896.....	20
6.3 Ley de Lázaro Cárdenas de 1939.....	20
6.4 Ley de López Portillo de 1980.....	23
6.5 Ley de De la Madrid Hurtado de 1982. ....	23
7. Características de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	24
7.1 Estructurales.....	24
7.2 Materiales .....	25
8. Análisis dogmático del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. ....	27

**CAPÍTULO SEGUNDO:  
ANTECEDENTES, SOBRE EL REGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS  
SERVIDORES PUBLICOS**

	<b>Página</b>
A (Ambito Externo)	
1. Procedimiento disciplinario de los Servidores Públicos en la Antigua Grecia.....	30
2. Procedimiento disciplinario de los Servidores Públicos en la Antigua Roma.....	31
3. Procedimiento disciplinario de los Servidores Públicos en la Edad Media.....	32
4. Procedimiento disciplinario de los Servidores Públicos en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787.....	34
5. Procedimiento disciplinario de los Servidores Públicos en la Constitución de Weimar de 1919.....	35
B (Ambito interno)	
1. Época Prehispánica.....	36
2. Época Colonial.....	36
3. Época Moderna	
3.1 Constitución de 1824.....	37
3.2 Constitución de 1857.....	39
4. Época Contemporánea	
4.1 Constitución de 1917.....	41

**CAPITULO TERCERO:  
LA INTERPRETACION Y APLICACION DEL ARTÍCULO 45 DE LA  
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES  
PUBLICOS.**

	<b>Página</b>
1. Concepto, clases y modelos de interpretación jurídica.....	44
2. Estado de Derecho y sus elementos.....	49
2.1 Formales.....	49
2.2 Materiales.....	49
3. Derechos fundamentales del Servidor Público.....	51
4. Garantías jurídicas del Servidor Público.....	53
5. Igualdad de los Servidores Públicos ante la Ley.....	57
6. La interpretación y aplicación del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	62
7. Necesidad de unificar criterios en la interpretación y aplicación del Artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	72
7.1 Legislación Estatal.....	72

**CAPITULO CUARTO:  
EL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES  
PÚBLICOS Y EL ARTÍCULO 45 DE LA LEY FEDERAL DE  
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS  
(ALCANCES Y CONSECUENCIAS)**

	<b>Página</b>
1. Sujetos de responsabilidad disciplinaria.....	85
2. Órganos públicos que pueden aplicar el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	87
3. Clases de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos.....	98
4. El procedimiento de responsabilidades de los Servidor Públicos y la naturaleza jurídica de la actividad sancionadora.....	100
5. Alcances y consecuencias jurídicas en la aplicación del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	103

**CAPÍTULO QUINTO:  
IMPORTANCIA DE UN PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO  
AUTONOMO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE  
LOS SERVIDORES PUBLICOS**

	<b>Página</b>
1. Proceso y procedimiento.....	111
2. Tipos y características de los procedimientos.....	113
3. Marco jurídico del procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos.....	116
4. El procedimiento administrativo de responsabilidades (características).....	119
5. Compatibilidades e incompatibilidades entre el procedimiento penal y el procedimiento disciplinario.....	122
6. El procedimiento disciplinario garantista.....	128
7. Propuesta de un procedimiento disciplinario autónomo.....	136
<b>CONCLUSIONES</b> .....	138
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	140



## **CAPITULO PRIMERO: CONCEPTOS GENERALES**

Presentación

Introducción

1. El sistema jurídico y sus elementos.
  - 1.1 Ordenamiento jurídico.
  - 1.2 Norma Jurídica.
2. Clasificación de sistemas jurídicos, de ordenamientos jurídicos y de normas jurídicas.
3. Destinatarios del sistema jurídico, del ordenamiento jurídico y de la norma jurídica.
4. Validez y eficacia del sistema jurídico, del ordenamiento jurídico y de la norma jurídica.
5. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y su encuadramiento en el sistema jurídico mexicano.
6. Evolución Histórica de la Legislación en materia de Responsabilidades.
  - 6.1 Ley de Juárez de 1870.
  - 6.2 Ley de Porfirio Díaz de 1896.
  - 6.3 Ley de Lázaro Cárdenas de 1939.
  - 6.4 Ley de López Portillo de 1980.
  - 6.5 Ley de De la Madrid Hurtado de 1982.
7. Características de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
  - 7.1 Estructurales
  - 7.2 Materiales
8. Análisis dogmático del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

## **Presentación.**

Problemática de la Materia Disciplinaria:

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no existe institución jurídica que no hubiere sido cuestionada tanto por su contenido, como por la forma de aplicarse, sin embargo esto es tan sólo una parte del problema, el cual se agrava por las determinaciones de las autoridades administrativas y judiciales, que se han tornado absolutamente impredecibles.

Entre los cuestionamientos más comunes que se plantean sobre la ley de la materia, destaca:

1. La pretendida inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual abarca sujetos no contemplados por el artículo 108 constitucional.
2. La inconstitucionalidad de las sanciones económicas por su carácter fijo, lo que impide la adecuación de la pena a la falta cometida.
3. La posibilidad de acudir válidamente, en forma directa al juicio de amparo sin el agotamiento previo de recursos, incluido el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, por la falta de un capítulo relativo a la suspensión de los actos susceptibles de impugnarse en esta manera, dentro de la ley que los regula, y que vendría a dar otra oportunidad jurídica al servidor público.
4. La naturaleza jurídica de las sanciones de destitución o inhabilitación del cargo que se ha calificado como requisitos de procedibilidad para tener despejada la vía a los tribunales del trabajo y no como verdaderas sanciones.
5. La coexistencia válida de las sanciones derivadas de las materias laboral, penal, civil y administrativa.
6. La prescripción de las sanciones disciplinarias, existiendo indefinición de criterios, sobre su cómputo, en virtud de que se ha sostenido que empieza a correr a partir de la comisión de la infracción o cuando tiene conocimiento la autoridad sancionadora.
7. La inexistencia o incompetencia de los Órganos de Control Interno de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, por no aparecer expresamente señalados, por la norma jurídica.
8. Por su relevancia en nuestro tema aparece, el dilema de la supletoriedad como la referencia o reenvío que hace la norma jurídica, a la legislación procesal penal o civil ambas federales, para llenar lagunas en el procedimiento disciplinario.

## Introducción.

El desarrollo del derecho disciplinario, relativo al procedimiento que comprende varias etapas en las cuales tienen lugar, cronológicamente un conjunto de actividades normadas jurídicamente por los agentes internos y externos con un interés distinto de acuerdo a la posición que ocupan, en donde se puede destacar imperfecciones técnicas como: la falta de regulación expresa sobre la figura de la caducidad; la admisión de pruebas en el recurso de revocación cuando no se ofrecieron en la audiencia de la Ley; la expedición de copias certificadas del expediente; la fijeza inconstitucional de las sanciones económicas; la carencia de la consagración del principio “in dubio pro servidor público”; la ausencia de la duda absolutoria, entre otras; sin embargo destaca por su trascendencia jurídica el problema de la supletoriedad de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que hasta estos momentos existe contradicción de criterios no solo en la interpretación que se hace del artículo 45 de la Ley en comento, sino en cuanto a su aplicación, tanto por parte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y sus Organos de Control Interno en las dependencias y entidades que representan, a la Administración Pública Federal Centralizada o Paraestatal como por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa y la Suprema Corte de Justicia que representan, junto con otros órganos jurisdiccionales, al Poder Judicial.

Para nosotros esta interpretación así como su aplicación del artículo en cita, a simple vista no trae aparejada consecuencia jurídica alguna, sin embargo considerando que su interpretación, tanto del Poder Ejecutivo, como del Poder Judicial, incluso del Poder Legislativo, alcanza su finalidad en la práctica, cuando se emiten resoluciones disciplinarias, es decir éstas al constituir el fundamento en la eficacia del artículo 45 de la citada Ley disciplinaria, el problema se agrava considerablemente, ya que al ser el criterio de interpretación del Poder Ejecutivo, distinto del adoptado por el Poder Judicial, al margen de violarse el principio de seguridad jurídica y de exacta aplicación de la Ley, se hace nugatorio dicho precepto del ordenamiento jurídico de mérito; ya que derivado de su inexacta interpretación y aplicación, deliberadamente se le trata de anular su correspondiente pertenencia dentro de una sistema jurídico; con ello también se viola flagrantemente el principio de igualdad del servidor público ante la Ley, porque siendo amplio el concepto de servidor público, independientemente del Órgano Público al cual sirva, recibe, al ser actor principal del drama disciplinario, un tratamiento procedimental distinto e injusto por discriminatorio, ya que como se puede observar en la realidad, un mismo servidor público puede emigrar laboralmente de un poder a otro, es decir puede haber prestado ayer sus servicios al Poder Judicial, y hoy al Poder Ejecutivo, para mañana cobijarse en el seno del Poder Legislativo como un empleado más. Sin embargo si fue sujeto de responsabilidad disciplinaria en el Poder Judicial recibió una sanción bajo un procedimiento distinto, al que puede recibir si comete alguna irregularidad en el Poder Ejecutivo al cual puede servir hoy o mañana.

Con lo anterior queremos dejar en claro que no pretendemos denunciar vicios de procedimiento que a todas luces es evidente, lo que nos proponemos y abiertamente lo señalamos es hacer del procedimiento administrativo, una depuración separándolo relativamente de los procedimientos penales o civiles, y afianzándolo técnicamente con una uniformidad de criterios sobre la supletoriedad del ordenamiento jurídico que lo complementa, y si esto no fuera posible se destaca como último instrumento, crear un apartado especial en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que regule el procedimiento disciplinario autónomamente con ello no podemos afirmar que las demás imperfecciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y de las cuales hemos dado algunos ejemplos, vengán a repararse, ya que para lograr este objetivo, no basta la tarea de una sola persona, sino de todo estudioso del Derecho Disciplinario.

## 1. El sistema jurídico y sus elementos.

Al sistema jurídico, también se le conoce como orden jurídico, por ser la unidad representativa, de un Estado de Derecho, sin embargo, dentro del sistema jurídico, la ley elaborada por el legislador, no constituye la única forma de crear Derecho, en virtud de que existen otros agentes a quien la norma jurídica, les otorga competencia para producir, también Derecho, como el caso de los órganos jurisdiccionales, quienes a su vez, también pueden aplicar principios de Derecho, de acuerdo a los criterio de ponderación y oportunidad, según el caso que se les presente. Por esta razón decimos que orgánicamente el sistema jurídico u orden jurídico esta constituido por un conjunto interrelacionado de normas jurídicas, reglas, principios e instituciones, tal como nos lo describe López Ayllon, al manifestar que dicho orden jurídico, está constituido por un conjunto interrelacionado de instituciones (estructuras, normas, reglas sustantivas y de procedimiento), agentes y cultura jurídica.<sup>2</sup>

Concebido como un ser orgánico, el sistema jurídico, al estar compuesto de elementos, estos interactúan tanto en el interior como en exterior del sistema, es decir el sistema jurídico es abierto, porque reacciona a los estímulos tanto endógenos como exógenos. De esta manera el sistema jurídico estructura el sistema social y se estructura dentro del mismo.

Para Luhmann, el sistema jurídico que contiene a la dogmática jurídica, solo es representable, como unidad si se relaciona al primero con el entorno social.<sup>3</sup>

Como elemento del Estado, el sistema jurídico, al interrelacionarse con los agentes productores de las normas jurídicas es inconcuso que debe recibir la ideología de ellos, forjada en la realidad que interpretan o en su caso que programan, destacándose que hay tantos sistemas jurídicos como formas de Estado, el cual le impone su propia ideología a dichos ordenes jurídicos.

No obstante lo anterior, también pertenecen al sistema jurídico, los individuos a quienes esta dirigido, las normas, principios e instituciones, de acuerdo a las posiciones o relaciones entre ellos, es decir, la norma en sí misma no debe ser vista, sino en relación con la ubicación, posición o situación del sujeto de imputación normativa. Por ejemplo, un sujeto no es responsable porque así lo haya establecido la norma jurídica, sino porque el se ubico en la posición de responsabilidad, establecida en la norma jurídica.

En efecto para Alexy:

*“Se puede concebir a un sistema jurídico como un sistema de normas, pero, también como un sistema de posiciones y relaciones jurídicas. El sistema de normas y el sistema de posiciones y relaciones son dos costados de una misma cosa en la medida en que a las posiciones y relaciones jurídicas corresponden siempre normas que las fundamentan”<sup>4</sup>*

Como elementos estructurales del sistema jurídico, tenemos al ordenamiento jurídico y a la célula del orden jurídico a la norma jurídica.

La relación entre las normas y ordenamiento jurídico, esta en función del principio de pertenencia o validez, se dice que una norma es valida si encuentra su fundamento en otra norma superior, perteneciente al orden jurídico, hasta llegar al máximo ordenamiento jurídico de un Estado, que es

<sup>2</sup> López, Ayllón Sergio “Las Transformaciones del Sistema Jurídico y los significados sociales del Derecho en México (La encrucijada entre tradición y modernidad), UNAM, México, 1997, p.7.

<sup>3</sup> Luhmann, N “Sistema Jurídico y Dogmática Jurídica”, traducción de Ignacio de Otto Pardo, Centro de Estudios Constitucionales. España, 1983, p.37.

<sup>4</sup> Alexy, Robert “Teoría de los Derechos Fundamentales,” traducción de Ernesto Garzón Valdés, Centro de Estudios Constitucionales, España, 1997, p.506.

su Constitución, la cual a su vez es la fuente suprema de validez de los demás ordenamientos jurídicos del sistema. Por su parte la validez del orden jurídico se encuentra en la norma fundamental o básica, que no es otra cosa que el presupuesto o hipótesis normativa de dicho sistema jurídico, al cual por cierto no pertenece, por ser presupuesto y no consecuencia, a esa norma fundamental, la Doctrina también la conoce como Regla de Reconocimiento o Constituyente Originario.

Asimismo es importante destacar que el requisito o condición esencial de la validez entre las normas jurídicas, es la eficacia, si una norma jurídica no es aplicada pierde su validez, ya que no esta siendo observada. Igualmente consideramos que si una norma jurídica, independientemente que se le cite, en algún acto jurídico, si no es observada en cuanto a su contenido y alcances también pierde su validez.

## 1.1 Ordenamiento Jurídico.

El ordenamiento jurídico es un elemento estructural del orden jurídico, que al igual que este, contempla, un conjunto de normas, reglas, principios e instituciones relacionadas interactivamente, tanto interna como externamente. El órgano del Estado que le da vida al ordenamiento jurídico, es el legislador, por mandato expreso de la norma jurídica. Se reconoce que el ordenamiento jurídico por antonomasia es la ley, sin embargo, hay otras fuentes formales del Derecho, que también se les puede considerar como ordenamiento jurídico, tal es el caso de el conjunto de normas derivadas de la costumbre, o de la jurisprudencia, esta última se traduce en asignar significado normativo, a los textos legales, por parte de los órganos jurisdiccionales competentes, también se considera ordenamiento jurídico al reglamento, elaborado por la autoridad administrativa, quién además puede producir circulares.

En nuestro sistema jurídico, se reconoce al ordenamiento jurídico, como un cuerpo de normas jurídicas que se caracterizan por tratar de una misma materia, por ejemplo el artículo 1º, del Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, publicada en Diario Oficial de la Federación en fecha 6 de diciembre de 1999, en el cual establece:

*“El presente Reglamento tiene por objeto establecer las normas relativas a la organización y funcionamiento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, en su carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley General de Bienes Nacionales y demás leyes, reglamentos y ordenamientos jurídicos de carácter federal, en materia de avalúos y de administración de inmuebles federales de la competencia de la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.”*

Cabe destacar que al ordenamiento jurídico, no se le debe de ver tan solo compuesto de normas jurídicas, sino también como un conjunto de posiciones y relaciones jurídicas, que guardan los sujetos a quienes se dirigen dichas normas, por ejemplo la posición de servidor publico, no esta en función de la norma jurídica, sino de la ubicación del sujeto con relación a la norma jurídica.

La validez del ordenamiento jurídico deriva de su pertenencia al orden jurídico, así como de la condición de la eficacia de aquel, respecto al caso en donde se aplica.

## 1.2 Norma Jurídica.

Consideramos a la norma jurídica como el átomo del sistema jurídico, que debe distinguirse del enunciado normativo que la contiene, de éste podemos decir que es el objeto material de la actividad del interprete del Derecho, en virtud de que en él recae, el significado de la norma. Se ha sostenido que la norma jurídica se distingue de otro tipo de normas como las sociales o religiosas, por el elemento coactivo; para nosotros dicho elemento es consecuencia, mas no causa del ser de la norma jurídica, toda vez que hay normas jurídicas sin sanción, por ejemplo el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) que no establece consecuencia jurídica alguna, por dejar de observarse. A reserva de dar posteriormente una clasificación de las normas jurídicas, solo hablaremos de las normas de conducta y de competencia, siendo las primeras aquellas que tienen por objeto regular conductas de los destinatarios, sean órganos del Estado o particulares; en cuanto a las segundas también conocidas como de estructura, tienen como característica esencial dar mandatos a los órganos jurisdiccionales para producir normas jurídicas. El tratadista Norberto Bobbio, a quien se le puede considerar el sistematizador del ordenamiento jurídico nos dice respecto a las normas de conducta, que se dirigen a los jueces que:

*“... el juez es aquel a quien una norma del ordenamiento atribuye el poder y el deber de determinar si hay razón o culpa, y establecer si es posible, la ejecución de una sanción.”<sup>5</sup>*

Respecto a las normas de competencia, nuestro autor desprende el hecho de que el juez al aplicar el Derecho también elabora normas jurídicas, en virtud de que:

*“En todo ordenamiento junto a una norma de conducta, existen otros tipos de normas, que se suelen llamar normas de estructura o de competencia. Son aquellas normas que no prescriben la conducta que se debe o no observar, sino que prescriben las condiciones y los procedimientos mediante los cuales se dictan normas de conducta válidas.”<sup>6</sup>*

Igualmente Alf Ross, afirma que las normas jurídicas pueden ser divididas en normas de conductas y normas de competencia. Las primeras prescriben una cierta línea de acción, las segundas son directivas que disponen que las normas que se creen de conformidad con un modo establecido de procedimiento serán consideradas normas de conducta, es decir para éste autor, las normas de competencia, dan lugar a normas de conducta.<sup>7</sup>

Por ejemplo nuestra Constitución en su parte Dogmática, establece normas de conducta, porque solo establece derechos y deberes de los gobernados, como la libertad de tránsito, libertad de cultos, libertad de enseñanza, etc. En cambio en su parte Orgánica, señala en su artículo 73, la facultad del Congreso de la Unión para producir normas jurídicas, no estableciendo nada en relación con las personas; pero ya producida la norma, esta deviene en normas de conducta.

También existen ordenamientos jurídicos como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establecen tanto normas de conducta (artículo 47), como normas de estructura (artículo 45). Estas normas de segundo nivel tienen por objeto impartir instrucciones a los jueces acerca de la manera como ellos deben dictar esas normas individuales y concretar las llamadas sentencias o resoluciones, aquí no estamos frente a una norma de conducta, sino a una norma de estructura que señala el procedimiento para producir normas.

<sup>5</sup>Bobbio, Norberto “Teoría General del Derecho”, reimprestión de la segunda edición, Temis, Colombia, 1994, p. 147

<sup>6</sup> Bobbio, Norberto op cit. p. 151

<sup>7</sup>Cfr. Ross Alf “Sobre el Derecho y la Justicia”, traducción de Genaro R. Carrio, Eudeba, Argentina, 1963, p.32

La norma jurídica, en el mismo sentido que el ordenamiento u orden jurídico, tiene como característica esencial pertenecer a un sistema jurídico, en el cual existe necesariamente otra norma que le debe dar validez, es decir sustento a su existencia, por ser su fundamento, asimismo para completar la plena existencia de la norma, se requiere de la conducción de eficacia, porque si una norma no es eficaz, no puede ser válida y pertenecer a un orden jurídico.

En concreto, la pertenencia de una norma al ordenamiento se denomina validez, al ser válida la norma jurídica, implica reconocerla como obligatoria siempre y cuando cumple con el requisito de eficacia, es decir que sea aplicada.

En la función judicial, el juez debe respetar todos y cada uno de los atributos esenciales de la norma jurídica que lo facultan, para emitir su norma individualizada o resolución, si por descuido o intención el juez no atiende los requisitos de validez y eficacia de la norma jurídica, va a producir una norma jurídica inválida e ineficaz.

Por ejemplo para nosotros las resoluciones de los Órganos de Control Interno, son inválidas, no por la ilegitimidad o incompetencia de la autoridad que las dicta, sino por su falta de pertenencia al ordenamiento jurídico. En efecto, el Órgano de Control Interno, legítima su actuación, al existir una norma jurídica que le da facultad o poder para emitir una resolución, esa norma jurídica que otorga dicha facultad encuentra a su vez, la razón de su validez en otra norma jurídica superior, la cual también encuentra su validez en otra norma jurídica superior, hasta llegar a la norma fundamental o básica, misma que constituye el fundamento de validez de todas las normas del sistema jurídico. Sirva de paso decir que la norma fundamental, no solo sirve de unidad al sistema jurídico y por ende al ordenamiento jurídico, sino que constituye el fundamento de validez de todo el sistema jurídico, por lo que no puede existir sistema jurídico sin norma básica. Por lo que hace a la invalidez de las resoluciones que emiten las Contralorías Internas, al apoyarse en la tesis jurisprudencial número 120/76, de la cual hablaremos posteriormente, o en otras donde el criterio de suplencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos lo representa el Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento jurídico, diverso al señalado por el artículo 45 de la Ley Disciplinaria, se tiene que la resolución que se apoye en forma supletoria en el Código Civil Adjetivo ya señalado, constituye una norma jurídica que no pertenece al ordenamiento jurídico, o sea a la Ley Disciplinaria, que señala en forma expresa, que otro ordenamiento jurídico es aplicable en caso de suplencia; por lo que la resolución como norma jurídica, no puede pertenecer a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ni mucho menos a la norma superior en que aquella encuentra su razón de validez, hasta llegar a la norma fundamental.

Aclarando como se ha dicho, que la norma fundamental no pertenece al sistema jurídico, sino que constituye el fundamento de dicho sistema, en virtud de que es un presupuesto, una hipótesis jurídica, que no puede consentir ver en el sistema jurídico, la inobservancia a una de sus normas.

Por otro lado, el problema de la supletoriedad de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, responde a la interpretación y aplicación entre el Código Federal de Procedimientos Penales y su homólogo de procedimientos civiles, lo cual no puede constituir una cuestión de antinomia, es decir del choque de dos o mas criterios normativos asignados a las proposiciones incompatibles, que no pueden ser verdaderas a un mismo tiempo. Ya que si bien es cierto las Contralorías Internas acogen, para crear normas jurídicas individualizadas, como supletorio el Código Federal de Procedimientos Civiles, y no el Código Federal de Procedimientos Penales, que está expresamente regulado por el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también es cierto que el criterio de adopción del primer código citado, no encuentra soporte jurídico alguno, ni hace referencia directamente a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el sentido de interpretar expresamente una

disposición legal de dicha ley, por lo que no puede considerarse que la interpretación directa del artículo 45 de la Ley invocada, que precisa aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, pierda objetividad por seguir un criterio de interpretación distinto, basado en otra norma jurídica que se encuentre en contradicción con la que se comenta. Sin embargo consideramos que la contradicción se da únicamente en la interpretación sobre la supletoriedad de la mencionada Ley disciplinaria, así como en su aplicación, siendo un problema de contradicción de criterios o tesis jurisprudenciales que en términos de lo dispuesto por los artículos 197 y 197-A de la Ley de Amparo corresponde solucionar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que no dudamos que vaya a escoger el criterio que refleja mas exactamente lo precisado expresamente por el artículo 45 de la multicitada Ley al señalar:

*“En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal.”*

Pese a que los Órganos de Control Interno sean del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, interpretan y aplican, en forma supletoria en sus procedimientos o resoluciones de responsabilidades administrativas, indistintamente el Código Federal de Procedimientos Civiles o el Código Federal de Procedimientos Penales, el verdadero problema, no está en hacer uso de uno u otro ordenamiento jurídico, sino en olvidar que antes de aplicar la ley, deben considerar de que seguridad jurídica goza el servidor público al ser sometido a un procedimiento disciplinario, donde se haga uso o desuso de dichos ordenamientos, porque es tan fácil y cómodo aplicar la Ley de Responsabilidades, sin tomar en cuenta los Derechos y garantías que tiene el servidor público, principalmente para que se le justifique, lógica y jurídicamente los beneficios o perjuicios de aplicar supletoriamente al procedimiento de responsabilidades, el Código Federal de Procedimientos Penales o el de Procedimientos Civiles.



## 2. Clasificación de los Sistemas Jurídicos, de los Ordenamientos Jurídicos y de las Normas Jurídicas.

La tarea del interprete al considerar como objeto de análisis al sistema jurídico o a cualquiera de sus elementos, se debe situar en alguno de los siguientes niveles de interpretación:

Primer nivel de interpretación → Norma jurídica

Segundo nivel de interpretación → Ordenamiento jurídico

Tercer nivel de interpretación → Sistema jurídico

Por lo que hace al tercer nivel de interpretación, nos comenta René David que:

*“Toda sociedad política posee su propio sistema jurídico”*.<sup>8</sup>

Bajo esta circunstancia, los sistemas jurídicos nacionales se clasifican en grupos o familias, por ejemplo los sistemas legales de Inglaterra, Nueva Zelanda, California y Nueva York, representan a los sistemas de Derecho común.

En cambio, en Francia, Alemania, Italia y México, impera el sistema jurídico conocido como de Derecho civil.

Por su parte, en China y Cuba impera todavía el sistema jurídico socialista.

De los sistemas jurídicos vigentes en el orden internacional, la tradición del Derecho civil es la mas antigua y difundida. La fecha de su origen es del año 450 a.C., supuesta fecha de publicación de las XII tablas en Roma.

Actualmente es la tradición dominante en la mayor parte de Europa occidental, de toda América Latina, de muchos países de Asia y Africa e incluso dentro de países regidos por Common Law, por ejemplo: Luisiana, Quebec y Puerto Rico.

Los orígenes del Derecho común, data del año de 1066, cuando los normandos derrotaron a los nativos defensores en Hastings y conquistaron Inglaterra.

En cuanto a la tradición socialista, esta tuvo su nacimiento en la revolución Rusa, de octubre de 1914.

Nos comenta Merryman, en relación a dicho sistema socialista que “La actitud socialista es que todo derecho es un instrumento de la política económica y social.”<sup>9</sup>

Entre otros sistemas jurídicos se destaca al Islámico, de orientación religiosa; el sistema jurídico de la India, con una combinación de derecho hindú, de influencias legales, nativas y del Derecho común de Inglaterra; al sistema jurídico de Japón que recibió en principio influencia del Derecho civil y de los códigos alemanes, y mas tarde durante el período posterior al de ocupación, militar derivado de la segunda guerra mundial, cayo bajo la influencia del Derecho Público Norteamericano, por último se tiene al sistema jurídico chino con su propia tradición legal antigua, con una variedad de influencias europeas y norteamericanas modernas, además de la enorme

<sup>8</sup> René, David, “Los Grandes Sistemas Jurídicos Contemporáneos”, s/e, s/f, s/p, p 19

<sup>9</sup> Merryman, Henry John “La Tradición Jurídica Romano Canónica”, Fondo de Cultura Económica, Tercera reimpresión, México, 1997, p 21

influencia de Mao y la revolución cultural y de los actuales esfuerzos de modernización, buscan una nueva personalidad, para este sistema.

Por lo que toca a los ordenamientos jurídicos a estos los podemos clasificar en abiertos o cerrados, es decir en no escritos y escritos, en los primeros impera la actividad del órgano judicial, en tanto en los segundos sobresale la figura del legislador.

En los ordenamientos jurídicos abiertos, las normas jurídicas se ordenan en precedentes, en tanto en los ordenamientos jurídicos cerrados las normas se ordenan en códigos, como sucede en nuestro país.

Otra forma de clasificar los ordenamientos jurídicos, es por materia así tenemos los ordenamientos jurídicos relativos a la materia civil, penal constitucional, laboral, administrativa etc.

Por ultimo los ordenamientos jurídicos se pueden clasificar por su jerarquía dentro del sistema jurídico, encontrándonos en primer lugar a la Constitución, Leyes secundarias, Reglamentos, circulares, tratados, sentencias, estos tres últimos pueden dar lugar a formar un ordenamiento jurídico definido.

En la clasificación de las normas jurídicas, encontramos a los operadores deónticos, que son normas de primera instancia, de las cuales se deriva las de segunda instancia, que son una combinación de aquellos, esquemáticamente las representamos:

Clasificación de las normas de Primera y Segunda Instancia	
Según su forma las normas de primera instancia, pueden ser:	Normas de segunda instancia:
1) Imperativas	1. Normas que ordenan mandar
2) Probativas	2. Normas que prohíben mandar
3) Permisivas	3. Normas que permiten mandar
	4. Normas que ordenan prohibir
	5. Normas que prohíben prohibir
	6. Normas que permiten prohibir
	7. Normas que ordenan permitir
	8. Normas que prohíben permitir
	9. Normas que permiten permitir

Vistas las anteriores clasificaciones, el problema que planteamos se encuentra en el primer nivel de interpretación del Derecho, es decir en la norma jurídica o sea en el precepto jurídico.

Por ello, derivado de la clasificación de los sistemas jurídicos, de los ordenamientos jurídicos y de las normas jurídicas, podemos decir que la LFRSP, es un ordenamiento legal que pertenece al orden jurídico mexicano, es decir encuentra la razón de su validez en el artículo 109 de la Constitución Política, además de ser eficaz, en virtud de que la pueden aplicar los Organos de Control Interno, facultados por la propia LFRSP. Por lo que hace a las normas jurídicas que componen a este ordenamiento jurídico, encontramos al artículo 45, que establece la norma de reenvío, la cual ordena al operador del Derecho, aplicar supletoriamente, en lo no previsto por el ordenamiento jurídico en comento, el Código Federal de Procedimientos Penales, es decir el citado artículo 45, contiene una norma que ordena mandar.

### **3. Destinatarios del Sistema Jurídico, del Ordenamiento Jurídico y de la Norma Jurídica.**

Por un lado tenemos a las autoridades encargadas de aplicar o ejecutar las leyes, en tanto, operadores del Derecho, es decir destinatario de la norma jurídica, que hacen efectivo su cumplimiento. Por otro lado tenemos a los particulares a quienes la norma establece deberes o facultades en todo lo no prohibido por la ley, en cambio para las autoridades, impera el principio democrático de Derecho que estriba en que solo pueden hacer lo que la ley les permite.

Las características de los operadores del Derecho, las dividimos en cuanto a las funciones que realizan y claves de ellos:

#### **1.- Funciones de los Órganos del Estado.**

La potestad de gobierno del Estado, puede desarrollarse en numerosas y variadas formas ser rector de la economía nacional, cuidar por la integridad interior y exterior del país, impartir justicia, normar el desarrollo del país a través de ordenamientos jurídicos. Por lo que dicha potestad de gobierno del Estado de manifiesta en forma de funciones.

Las funciones del Estado pueden clasificarse desde distintos puntos de vista, sin embargo, nosotros nos detendremos en dos, a saber:

- 1) Función Material
- 2) Función Formal

- 1) La función Material u objetiva: se refiere al contenido de la actividad realizada en el desarrollo esencial del gobierno del Estado. Mediante esta función material de gobierno del Estado, se identifica al órgano estatal en función del acto que emite.
- 2) La función Formal: mientras la función material del órgano del Estado se refiere a los actos jurídicos que caracterizan a dicho órgano estatal, la función formal o estructural es la posibilidad de que un órgano estatal nazca o se integre a cualquiera de los tres órganos de gobierno del Estado (Legislativo, Ejecutivo o Judicial).

Esta clasificación es de suma importancia, en virtud de que la realidad jurídica presenta a órganos de autoridad realizando dos o más actos pertenecientes a otros órganos estatales. Por ejemplo los artículos 29 y 131 de nuestra Constitución otorgan facultades extraordinarias al titular del poder ejecutivo para legislar, en materias de suspensión de garantías y comercio exterior respectivamente, es decir el órgano ejecutivo (función formal), realiza actos (función material) propio del órgano legislativo. Otro caso lo tenemos con el Órgano de Control Interno, que pertenece al órgano ejecutivo (función formal), quien al sancionar en el procedimiento administrativo de responsabilidades, realiza un acto jurisdiccional (función material).

#### **2.- Clases de Órganos del Estado**

Los órganos estatales pueden clasificarse desde distintos puntos de vista, la doctrina<sup>10</sup> reconoce la siguiente:

---

<sup>10</sup> Biscaretti, Di Ruffia "Derecho Constitucional", Prólogo y Notas de Pablo Lucas Verdú, Tercera Edición, Tecnos. España, 1987, pp 193-196

## I. Organos Constitucionales y Dependientes.

La diferencia entre estos órganos se basa en que los primeros se encuentran en el vértice de la organización estatal y por ende no tienen superiores y son formalmente iguales entre sí y en cambio los segundos son órganos subordinados. Por ejemplo nuestro artículo 49 Constitucional indica:

*"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...."*

Esta división formal de los 3 órganos del poder federal (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) queda rebasada en la realidad política mexicana en la cual existe una desigualdad material que beneficia a un sólo órgano, el Ejecutivo Federal, cuyo titular es el Presidente de la República.

## II. Organos Representativos y No Representativos.

Considerando el término "representación" en su connotación política, es decir como representación popular esta separación se da por el hecho de existir órganos, como el Ejecutivo y Legislativo, cuyos titulares representan total o parcialmente a los ciudadanos conformados como pueblo, cuidando que se cumplan con los ideales del grupo representado. Un órgano no representativo, considerando el caso de nuestro país, es el poder judicial, por ejemplo el artículo 96 de nuestra Constitución Federal, establece que los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores.

## III. Organos Individuales y Colegiados.

Los primeros están formados por una sola persona, mientras que los segundos están constituidos por una pluralidad de personas. En México tenemos como órgano individual en el ámbito de la administración pública paraestatal al Director General de Telecomunicaciones de México, en tanto que órgano colegiado, en el campo laboral, se tiene a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje cuyos miembros son representantes de los trabajadores, patrones y gobierno.

## IV. Organos Simples y Complejos.

Los órganos simples son un conjunto de órganos unificados que forman parte de un todo por ejemplo el Poder Judicial de la Federación compuesto de órganos tales como: La Suprema Corte de Justicia de la Nación, El Tribunal Federal Electoral, Los Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito, El Consejo de la Judicatura Federal, El Jurado Federal de Ciudadanos. Es órgano complejo aquel formado por un conjunto de órganos que se presentan diferenciados interna y externamente por ejemplo el llamado Supremo Poder de la Federación<sup>11</sup> dividido en órganos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

## V. Organos Primarios y Secundarios.

Dentro de los primeros, también llamados originarios, por ser fuente de otros órganos, se encuentran los órganos constituyentes originarios, por ejemplo el Constituyente de 1917, en cambio son órganos secundarios los derivados de otro órgano por ejemplo, el Colegio Electoral derivado del Congreso de la Unión.

---

<sup>11</sup> El Supremo Poder de la Federación no es otra cosa que un órgano del Estado Mexicano

## VI. Organos Ordinarios y Extraordinarios.

Los órganos ordinarios se llaman así porque al margen del cambio de titular, tales órganos ordinarios continúan, en cambio los órganos extraordinarios aparecen excepcionalmente, por ejemplo el Consejo de Salubridad General, cuyas disposiciones generales adquieren el carácter de ley por participar de la característica de obligatoriedad.

## VII. Organos Externos e Internos.

Los primeros entran en contacto con los ciudadanos, o con otros entes diferentes al Estado, mientras que los segundos agotan toda su actividad dentro del ámbito de la persona jurídica estatal.

## VIII. Organos Legislativo, Ejecutivo y Judiciales.

Basada esta clasificación, en la correspondencia de los órganos del Estado a cada uno de dichos poderes. Es necesario destacar que cuando nos referimos al órgano, sea Ejecutivo, Legislativo o Judicial, lo hacemos desde el punto de vista formal, en cambio cuando se describe un acto propio de cada titular de dicho órgano lo hacemos desde el punto de vista material. Así se tiene que el Poder Ejecutivo puede realizar actos materialmente jurisdiccionales por ejemplo la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo cuando resuelve sobre la responsabilidad de un servidor público realiza un acto materialmente jurisdiccional.

Otro destinatario de la norma jurídica, en materia de responsabilidad administrativa, tenemos al:  
3.- Servidor Público como probable responsable.

El criterio utilizado por el legislador permanente al incorporar en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el término PRESUNTO RESPONSABLE para dirigirse al servidor público que haya cometido una infracción, en contravención a lo dispuesto por las XXIV fracciones del artículo 47, de la Ley de la materia, deja sin lugar a duda la carente y genuina falta de técnica legislativa para regular materias de carácter sancionador y netamente procesal y procedimental.

Raya del todo la escena, en que el servidor público por voluntad o involuntariamente, con intención o sin ella, con conocimiento de causa o sin esta, ha cometido un acto u omisión que traiga como consecuencia la actualización de los supuestos de la Ley Disciplinaria, para hacerlo acreedor a dicho servidor público, bajo las leyes del procedimiento, a una sanción que afecte sus intereses jurídicos tutelados por la ley. Con este argumento queremos dar a entender que no toda conducta (acción u omisión) del servidor público que afecte valores de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia, le sea calificada como sujeta a presunta responsabilidad y mucho menos a responsabilidad, en virtud de que nuestro sistema de justicia ampara a determinados comportamientos dentro de excluyentes de responsabilidad, propiamente excluyentes de la infracción, por ejemplo el servidor público que a través de la coacción es obligado a descifrar la combinación de una caja fuerte en una oficina telegráfica y a depositar el dinero y valores en el camión estacionado en la puerta de entrada a dicha oficina telegráfica. Como se ve a todas luces dicho servidor público no es responsable de la conducta ilícita atribuible a terceros. Sin embargo, la Ley Disciplinaria lo considera un presunto responsable, atribuyendo una valoración propia de la resolución administrativa que lo afecta. En efecto la presunción es:

*"una operación lógica mediante la cual, partiendo de un hecho conocido, se llega a la aceptación como existente de otro desconocido o incierto".*<sup>12</sup>

Existen dos clases de presunciones:

- a) Iuris Tantum
- b) Iuris et de Iure

Las primeras admiten prueba en contrario, en tanto las segundas no admiten prueba en contrario y tienen una valoración de prueba plena.

Es lógico pensar que la presunción de responsabilidad del servidor público que ha cometido un acto u omisión contrario a derecho, es una presunción "Iuris tantum", porque admite prueba en contrario, sin embargo, aún cuando con esta afirmación no llegara a comprometerse plenamente la intervención del servidor público en el acto u omisión tipificado y sancionado, esta no es razón suficiente para considerar que no se deja de estar en los supuestos de la presunción como un medio de prueba, reconocido en el artículo 93, fracción VIII de la Ley Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento supletorio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.<sup>13</sup>

Visto todo lo anterior, queremos dejar en claro, que al calificar al servidor público, cuya conducta (acción u omisión) encuadro el supuesto legal contraviniendo lo que éste ordena o prohíbe, como presunto responsable. se esta valorando la conducta de dicho servidor público lo que es propio de la resolución y no del inicio del procedimiento disciplinario. Al margen de esto, como ha quedado señalado, no toda conducta del servidor público amerita ser calificada de presunta responsabilidad y aún de responsabilidad, en virtud de existir conductas involuntarias.

Para una adecuada técnica jurídica consideramos que al servidor público infractor, se le denomine "probable responsable", toda vez que la probabilidad no es una prueba y si una posibilidad incierta de que se actualice o no un cierto hecho, que en el caso del probable responsable, dependerá del procedimiento que se acredite su responsabilidad.

Por último, otro destinatario de la Ley Disciplinaria es el particular afectado por un acto u omisión de un servidor público.

#### 4.- La Situación Jurídica del Particular en el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades.

Hemos convenido en señalar, que dentro del procedimiento disciplinario sólo existe una parte identificada como servidor público probable responsable, quedando aceptada la afirmación acerca del carácter de uniparte del procedimiento administrativo de responsabilidades.

Al margen de lo anteriormente dicho, la consecuencia de un acto u omisión ilícito cometido por un servidor público, en ejercicio de sus funciones, puede ocasionar una afectación a los intereses jurídicos de los particulares, actuando el Estado, solidaria o subsidiariamente, según sea el acto u omisión ilícito doloso o culposo respectivamente.

Se argumenta atrevidamente, sobre la intervención del particular en el procedimiento disciplinario. en calidad de parte, opinión insustentable desde su cimiento, el citado particular perjudicado en su

<sup>12</sup> De Pina, Rafael y José Castillo Larranaga "Instituciones de Derecho Procesal Civil". Décima Edición, Porrúa, Mexico, 1974, p 333

<sup>13</sup> Así lo reconoce la tesis emitida por el Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa en el Distrito Federal (652), 3er T.C. Informe 1976. 3a p 209.

persona o patrimonio tiene interés jurídico distinto, no contradictorio al del servidor público, en virtud de que la pretensión del mencionado particular es de carácter civil, que se le pague o repare el daño ocasionado por la conducta dolosa o imprudencial del servidor público, el cual detecta una pretensión administrativa que no se le sancione disciplinariamente.

A mayor abundamiento el particular no puede ser parte porque no se le oye y vence en juicio y además la resolución que se emite, no lo obliga en nada, toda vez de que tiene reservado sus derechos para hacerlos valer en la instancia judicial correspondiente.

En nuestra sencilla interpretación del artículo 77 bis de la Ley de la materia, el interés jurídico del particular afectado, surge no en el inicio o prosecución del procedimiento administrativo disciplinario, sino cuando se haya determinado la responsabilidad del servidor público.

Sirva de respaldo el siguiente criterio de nuestro Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa:

*"LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, EL PROMOVENTE DE LA ACCION DE RESPONSABILIDAD, SI TIENE INTERES JURIDICO PARA QUE SE RESUELVA Y SE LE HAGA SABER. Los artículos 47, 49, 50 y 77 bis., del ordenamiento en cita dan derecho a los interesados para poder presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos para iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente; y si por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos para iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente; y si bien no puede obligarse a las autoridades ante las que se ventila esa instancia a resolver positivamente la denuncia, dichas autoridades si se encuentran obligadas a emitir una resolución debidamente fundada y motivada en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional e informar a los interesados el resultado de sus investigaciones y gestiones, y no únicamente a comunicarles que no procedió su queja, tal es el sentido que quiso imbuir el legislador en el espíritu de los dispositivos legales citados, pues inclusive al reformarse el artículo 21 constitucional, se otorgó derecho a los gobernados para impugnar las resoluciones del Ministerio Público, cuando éste decide sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal. Por otra parte, el interés jurídico de los gobernados en este tipo de asuntos, surge cuando concluido el procedimiento administrativo disciplinario se determina la responsabilidad administrativa de algún servidor público, y que dicha falta haya causado daños y perjuicios a los particulares, que es entonces cuando éstos podrán acudir a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que una vez que reconozcan dicha responsabilidad, tengan el derecho a que se les indemnice la reparación del daño sufrido en cantidad líquida, sin necesidad de ninguna otra instancia judicial, tal como lo previene el artículo 77 bis de la ley invocada".*

*Amparo en revisión 994/95.- Arturo Camilo Williams Rivas.- 24 de mayo de 1995.- Unanimidad de votos.- Ponente; Hilario Barcenás Chávez.- Secretario; Francisco Alonso Fernández Barajas.*

Es importante aclarar que por lo que hace al servidor público y al particular, hemos optado por referirnos, ya como destinatarios de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual también se dirige, entre otras autoridades, a los Órganos de Control Interno, respecto a estos, es menester señalar cual es su naturaleza jurídica de los Órganos de Control Interno.

Derivado del Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de fecha 24 de diciembre de 1996, se dota, a los Órganos de Control Interno de las dependencias y entidades de una doble función formal de carácter administrativo y de una función material de carácter jurisdiccional.

Los órganos de control interno de las dependencias y entidades tienen una doble función formalmente administrativa, por un lado son parte integrante de la estructura de la dependencia o entidad y por otro, el titular de dichos Órganos de Control Interno, incluido los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, dependen jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Por lo que hace al demás personal que ocupan los Órganos de Control Interno, aquéllos a pertenece a la dependencia o entidad respectiva.

De esa manera la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se proyecta, otorgando representación (propriadamente delegación) en cada titular de las contralorías internas de la dependencia o entidad de que se trate, sin descuidar que dentro de la estructura de dichas dependencias o entidades quedar encuadradas las citadas contralorías internas.

Paradójicamente, se puede decir, comparando a las contralorías internas con el cuerpo humano, la cabeza de tal cuerpo, es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el cuerpo es la dependencia o entidad, por esta razón los citados órganos de control interno tienen una doble función formal, por el hecho de pertenecer a dos órganos de la administración pública sea centralizada o paraestatal.

El problema que se presenta con las actuales contralorías internas, es el relativo a la extensión del concepto de autoridad, término adaptado perfectamente a los órganos de la administración pública centralizada, no utilizado, el mencionado término de autoridad, para referirlo a los organismos paraestatales, excepto aquéllos con funciones de carácter fiscal. Así tenemos en el caso de Telecomunicaciones de México, organismo creado por decreto presidencial de fecha 17 de noviembre de 1989, éste carece de los atributos de autoridad, por ser una persona jurídica con patrimonio propio, por lo que al incorporarse, en el seno de la Contraloría Interna de su organigrama, un representante (delegado) de la citada Secretaría, el cual si es autoridad y como tal debe hacer valer sus actos, pero éste problema no termina en esa situación, sino que los actos de los miembros que componen el cuerpo de la Contraloría en esa entidad paraestatal, carecen de imperatividad y por lo tanto de no obligatoriedad.

Por lo que hace a la función material de carácter jurisdiccional, las Contralorías Internas de las dependencias o entidades, a través de sus titulares de responsabilidades, tienen la facultad de imponer sanciones, realizando una actividad jurisdiccional.

De todo lo antes señalado se desprende que la naturaleza jurídica de los órganos internos de control es de carácter formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional.



#### **4. Validez y Eficacia del Sistema Jurídico, del Ordenamiento Jurídico y de la Norma Jurídica.**

Las normas jurídicas se distinguen de los mandatos y ordenes, en función del requisito de validez, así se tiene que un mandato, no tiene fuerza obligatoria, sino proviene de una autoridad competente y apoyada en una norma jurídica. Lo mismo se puede decir de las órdenes emitidas por organizaciones delictivas.

Para Kelsen una norma es válida cuando tiene fuerza obligatoria, considerando dicha validez como la misma existencia específica de las normas.

La fuerza obligatoria de una norma consiste por un lado en la vinculación que guarda con respecto a otra u otras normas, que la sustentan, y por otro lado, en su aceptación, es decir, en que debe hacerse lo que ella dispone.

La validez de una prescripción permite al jurista pasar del juicio "Marcio ha dispuesto que x debe hacerse" al juicio "x debe hacerse", con el primer juicio se está describiendo un mero hecho empírico; llamado mandato u orden, con el segundo tipo de juicio se describe una norma.

Para el positivismo jurídico solo son validos los preceptos que directa o indirectamente, encuentran la razón de su fuerza obligatoria en la norma básica de un ordenamiento normalmente eficaz.

Los operadores de Derecho, es decir los órganos encargados de interpretar y aplicar los ordenamientos jurídicos y normas jurídicas, no pueden admitir, al propio tiempo que la obligatoriedad de las mismas, se haga depender de los juicios estimativos que los particulares eventualmente formulen sobre la justicia o bondad intrínseca de tales disposiciones.

La validez y eficacia de una norma jurídica, no pueden desligarse cuando se les refiere, no a preceptos aislados e independientes los unos de los otros, o por su incongruencia, sino al sistema normativo en su conjunto.

Lo ideal de un sistema jurídico, sería que todas las normas jurídicas que lo componen, fueran válidas por ser eficaces.

Se puede decir que un ordenamiento o norma jurídica es eficaz, cuando son aplicados por los operadores del Derecho y cuando además es cumplida por los destinatarios.

Sostener que todo sistema jurídico tiene eficacia significa, que las prescripciones que lo constituyen son normalmente obedecidas o aplicadas, en los casos concretos.

Por lo tanto la comunicabilidad entre validez y eficacia del sistema jurídico, del ordenamiento jurídico y de la norma jurídica, estriba en la obligatoriedad de aquellos niveles normativos, siempre y cuando tengan una fuente común de producción, basada en la dependencia de su existencia en otra norma de mayor jerarquía, y de la condición de que sean observadas o cumplidas, ya que para nosotros una norma jurídica es valida siempre que tenga un mínimo de aplicación

En estos términos podemos señalar que la validez, tiene como condición a la eficacia, en virtud de que para que un sistema, ordenamiento o norma jurídicos, sean validos, deben antes que nada ser eficaces. Como expresión de una norma jurídica, a la que se le ha asignado significado, el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es una norma válida

y eficaz, porque encuentra en el artículo 109 de la Constitución el fundamento de sus existencia y además porque es aplicada en las resoluciones y demás actos jurídicos de la autoridad competente.

No obstante la anterior afirmación acerca de la eficacia del citado artículo 45 de la Ley de la materia, existe una contradicción de criterios sobre su interpretación por parte de los Organos de Control Interno de la Administración Pública Federal y del Poder Legislativo, por una parte, y los del Poder Judicial por la otra, a tal grado que dudamos acerca de la pretendida eficacia de tal numeral. En efecto las Contralorías Internas de las dependencias y entidades de dicha Administración Pública Federal, así como las de la Cámara de Diputados y Senadores, inveteradamente han considerado que el Código Federal de Procedimientos Civiles es el aplicable supletoriamente al procedimiento de responsabilidades administrativas, desconociendo el contenido del señalado artículo 45, en cambio los Órganos de Control Interno en el Poder Judicial, han interpretado este dispositivo legal, concluyendo que al procedimiento disciplinario cabe aplicarle supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, ajustándose al sentido histórico, sistemático y literal del referido precepto. El problema que entraña esa lucha de criterios entre los órganos competentes para aplicar el artículo 45, no solo se reduce a un desconocimiento sobre la naturaleza jurídica del procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sino mas bien a la inseguridad jurídica y por consecuencia falta de certeza en la aplicación de la Ley, en la que son sometidos los servidores públicos, pues al margen de los intereses discrecionales de las citadas autoridades, estas sean olvidado de que antes que la ley esta el hombre, quien debe tener asegurados sus derechos, para hacerlos efectivos cuando se vean conculcados. Con base a lo expuesto podemos decir que el auténtico problema que representa el multicitado artículo 45 de la LFRSP, es el vacío que ha dejado el legislador en la consagración de un mínimo de Derechos y garantías a favor de los sujetos incriminados administrativamente. En efecto afirmamos que ni la Constitución Federal ni la Ley secundaria han recopilado un catálogo de Derechos que deben tener los servidores públicos durante el procedimiento disciplinario.

## 5. La Ley Federal de Responsabilidades y su Encuadramiento en el Sistema Jurídico Mexicano.

Es en el marco constitucional, donde encontramos referencia expresa a distintos ordenamientos jurídicos, por ejemplo en el artículo 133, se indica:

*“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados.”*

Además de las leyes y tratados, en nuestra Constitución, encontramos la norma de validez de los reglamentos, establecida en el artículo 89, fracción I, en la cual se precisa:

*“Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:*

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; . . . “*

Otros tipos de ordenamientos jurídicos, de los que habla la norma suprema, son los decretos, acuerdos y ordenes, tal como lo describe el artículo 92 del ordenamiento jurídico en cita:

*“Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, sin este requisito no serán obedecidos.”*

La LFRSP, es un ordenamiento jurídico, que se ubica, como una Ley, que tiene el carácter de constitucional, debiéndosele preferir en caso de que se encuentre en conflicto con una ley estatal o algún reglamento. Además la citada Ley, encuadra en el sistema jurídico que la reconoce como norma válida y eficaz, localizando su constitucionalidad en los artículos 109 y 113, del ordenamiento jurídico supremo, destacándose en este último lo siguiente:

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

La crítica anticipada que hacemos y posteriormente retomaremos, sobre el dispositivo legal antes transcrito, estriba en que sólo señala obligaciones a cargo de los servidores públicos, así como las sanciones para el caso de incumplimiento, desentendiéndose por ende de los derechos y garantías a favor de éstos, lo que nos parece poco afortunado de nuestro constituyente permanente, el haber, por un lado conceptualizado a la norma jurídica desde su ángulo obligatorio, sin comprender que la norma también se elabora para conceder Derechos, incluso para protegerlos, y por otro lado, se olvidó dicho legislador de incluir expresamente un mínimo de Derechos a favor de los servidores públicos, los cuales, debió elevarlos a su consagración constitucional.

## **6. Evolución Histórica de la Legislación en Materia de Responsabilidades.**

En materia de responsabilidades de los servidores públicos, han existido en nuestra historia legislativa 4 ordenamientos jurídicos a saber:

### **6.1 Ley Juárez, de fecha 3 de noviembre de 1870.**

Fue publicada el 3 de noviembre de 1870, con el nombre de Ley del Congreso General sobre delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación. Compuesta de 11 artículos, sin división en capítulos, ni en títulos, este ordenamiento legal, define en sus tres primeros numerales lo que son los delitos oficiales, la falta oficial y la omisión en el desempeño de las funciones oficiales, respectivamente, así como las sanciones para cada uno de estos actos u omisiones ilícitas, además establece solo una autointegración al señalar su artículo 7°:

*“Los funcionarios cuyos delitos, faltas u omisiones deberán juzgarse o castigarse conforme a esta ley”,*

por su parte en los artículos 9 y 10 señala el procedimiento que se deberá seguir cuando se junte un delito común, con un delito, falta u omisión oficial. Sin embargo, no contiene un precepto donde se declare expresamente que ordenamiento jurídico le es supletorio. Sin embargo por distinguir la ley de mérito, lo que debe entenderse por delito oficial, suponemos que las lagunas normativas surgidas de la interpretación y aplicación de dicha ley podían ser colmadas, remitiéndose a lo dispuesto por el Código Penal Federal y su similar de Procedimientos Penales.

### **6.2 Ley Porfirio Díaz, de fecha 6 de junio de 1886.**

Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal de 1857. Esta Ley de Responsabilidades de los funcionarios públicos, al regular el procedimiento seguido ante las Cámaras tanto la de Diputados como la de Senadores, como jurados de acusación y de sentencia respectivamente, remitía a la tramitación establecida en el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal; en cuanto a la aplicación de las penas consideraba atender las reglas del Código Penal del Distrito Federal, y a su antecesora de 3 de noviembre de 1870. Tal como se desprende del artículo 56 de la Ley en cita, que a su letra dice:

*“Al sustanciar las secciones instructores (de la Cámara de Diputados) los procesos y diligencias correspondientes, procederán con la mayor reserva, valiéndose de los medios probatorios de la ley, y observando la tramitación establecida en el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, y para apreciar los hechos y calificar sus circunstancias, así como para la aplicación de las penas, se atenderán tanto las secciones instructoras como las mismas cámaras, a las reglas del Código Penal del Distrito Federal, en cuanto sean adaptables, y a la Ley del 3 de noviembre de 1870.”*

### **6.3 Ley Lázaro Cárdenas, de fecha 21 de febrero de 1939.**

Conocida como Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1939, con el nombre de Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados. Esta ley fue expedida por el General Lázaro Cárdenas, usando las facultades que expresamente le concedió el Congreso de la Unión, para legislar en materia penal y procesal penal, por medio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 31 de diciembre de 1936. Compuesta de 111 artículos, esta Ley distingue entre delitos y faltas

oficiales que cometan tanto los altos funcionarios de la Federación, incluidos los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las legislaturas locales, como de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales. El artículo 13 señalaba el catálogo de delitos oficiales cometidos por los primeros, en tanto el artículo 18 hacía lo conducente respecto a los demás funcionarios. Las infracciones sean acciones u omisiones cometidas tanto por los altos funcionarios como por el resto de ellos, que no tuvieran esa calidad, por exclusión eran las que no constituían delitos oficiales, siendo sancionadas con menor gravedad. En el artículo 22, del capítulo 11 del Título Segundo, se establecía la norma de reenvío, al ordenamiento legal supletorio, precisándose:

*“Artículo 22.- En todo aquello que no pugne con las disposiciones de la presente Ley, son aplicables las reglas consignadas en el Código Penal.”*

Relativo al procedimiento respecto a los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios, se dedica el Título Tercero en el cual se describe las autoridades conocedoras de dichos actos, que a la sazón no son otras que la Cámara de Diputados como jurado de acusación y la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia, destacándose en materia probatoria dentro de aquel procedimiento, lo establecido en el artículo 68, el cual señala expresamente lo siguiente:

*“Artículo 68.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstos en esta Ley y en la apreciación legal de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, observándose también, en su caso, las del Código Penal, en cuanto fueren aplicables.”*

El Título Cuarto de la Ley comentada, se dedica a regular el procedimiento de los delitos o faltas oficiales que puedan cometer los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y territorios federales, indicándose en el artículo 69 lo siguiente:

*“Artículo 69.- En los casos de delitos o faltas oficiales a que se refiere el Título Segundo, Capítulo 11, de esta Ley, imputados a funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito y territorios federales no comprendidos en el artículo 2º de esta misma Ley, el procedimiento penal se impondrá en la forma ordinaria, con arreglo a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales aplicable en cada caso, sea federal, militar o del orden común.”*

La autoridad competente para conocer de los delitos o faltas oficiales de estos funcionarios, lo era el juez que conozca del asunto, quien terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público y del acusado y su defensor, debía remitir el expediente, al jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos, que corresponda, es decir existía un jurado de responsabilidades oficiales tanto para los funcionarios o empleados de la Federación, como los del Distrito y Territorios Federales. Sobre el procedimiento que se debía seguir ante estos jurados, el artículo 96 de la Ley que se estudia, precisaba:

*“Artículo 96.- Integrado el Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación o del Distrito y Territorios Federales, que deba conocer de la causa de que se trate, se procederá en la siguiente forma:*

- 1. En los casos a que se refiere el artículo 89 el procedimiento del juicio ante el Jurado de Responsabilidades se sujetará a las disposiciones relativas del Código Federal de Procedimientos Penales.*

- II. *En los del artículo 90, el juicio ante el jurado de Responsabilidades se seguirá con arreglo a las disposiciones relativas del Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales, en los términos de la fracción anterior.*

Por último la Ley Cárdenas, en su artículo 104, párrafo segundo, al tratar lo referente al enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos, se señala lo siguiente:

*“Artículo 104.- . . .*

*Las diligencias que practique el Ministerio Público o el juez a quien se haga la consignación tendrán el carácter de simples investigaciones y se sujetarán, en cuanto a su forma a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales o del Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales, según proceda . . .”*

De lo antes expuesto, podemos concluir que el ordenamiento legal aplicable supletoriamente a la Ley Cárdenas, era el Código Federal de Procedimientos Penales o su similar de procedimientos penales para el Distrito y Territorios Federales, según corresponda a funcionarios de aquel o este ámbito, competencial, sea que se tratara de procedimientos por delitos o faltas oficiales.

Las críticas que se han hecho a la Ley Cárdenas, estriba en la circunstancia de conjuntar en el Código Disciplinario, que debería regular solamente faltas administrativas, tanto estas, como tipos penales, dejando en blanco al Código Penal sobre delitos de funcionarios, así se ha sostenido:

*“...los miembros del Congreso de la Unión, consciente o inconscientemente al crear tardíamente la Ley de Responsabilidades de 1940, reglamentaria del referido Título IV constitucional, pretendieran regular omnicomprendivamente no sólo las infracciones políticas o administrativas de los funcionarios públicos, sino también los delitos propiamente penales que éstos pudieran cometer, razón por la cual los congresistas derogaron el Título correspondiente a la responsabilidad de los funcionarios públicos por delitos cometidos durante el encargo y que se contenía en el Código Penal de 1931, pero propiciando así la impunidad de varias conductas de éstos anteriormente típicas; esta grave situación como se sabe, no se solucionó con la Ley de Responsabilidades de 1979, ya que ésta última, en lugar de restablecer la vigencia del respectivo título del Código Penal, de manera inexplicable abrogó lisa y llanamente la Ley de Responsabilidades de 1940, convalidando la impunidad de los funcionarios y empleados públicos y, consecuentemente, fomentando la corrupción en nuestro sistema...”*

En efecto, la Ley de Responsabilidades de 1979, a la cual nos referimos a continuación, en vez de sancionar a prevericadores, corruptos e incompetentes, había operado, se ha dicho prácticamente como una ley de amnistía.<sup>14</sup>

De esta manera, la Ley de Responsabilidades de 1939, no sólo cometió el error de mencionar en el artículo 18, que en la misma se tipificaban los delitos oficiales de los demás funcionarios y empleados de la federación y del Distrito Federal, sino que, en las distintas fracciones que agrupó en dicho artículo, tomó todas las figuras que el Código Penal de 1931 tipificaba como “delitos cometidos por los funcionarios públicos”, y en el artículo 6º transitorio dispuso:

*“Se derogan en cuanto se opongán a la presente, todas las leyes y disposiciones de carácter federal, referentes a responsabilidades de funcionarios y empleados públicos.”*

<sup>14</sup> Orozco, Henríquez José de Jesús “Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, en Alvaro Bunster, José Barragán, et al, “Las Responsabilidades de los Servidores Públicos”, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM”, 1984, México, p 111

Por esta razón quedaron derogados las disposiciones del Código Penal aplicables también como delitos comunes a los altos funcionarios.

#### **6.4 Ley López Portillo, de fecha 4 de enero de 1980.**

Conocida como Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 4 de enero de 1980.

Esta ley clasificó las conductas ilícitas de los funcionarios y empleados de la federación en: delitos comunes u oficiales y faltas oficiales.

En su artículo 12, estableció la acción popular para denunciar los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación ante la Cámara de Diputados. También señaló la existencia de un jurado popular para juzgar a los funcionarios que no gozarán de fuero.

En cuanto a la supletoriedad, esta ley dispuso en su artículo 62, lo siguiente:

*“En todas las cuestiones relativas al procedimiento, no previstas en esta ley, y en la apreciación legal de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, observándose también en su caso, las del Código Penal en cuanto fueren aplicables.”*

#### **6.5 Ley de De la Madrid Hurtado, de fecha 31 de diciembre de 1982.**

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial en fecha viernes 31 de diciembre de 1982. Es la que se encuentra vigente entre las autoridades competentes para aplicar, se encontraba a la antigua Secretaría de la Contraloría General de la Federación, actualmente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En materia de supletoriedad, y por artículo expreso, la ley en comento establece en su artículo 45, lo siguiente:

*“En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal.”*

Basta decir que, históricamente la evolución de la Ley de Responsabilidades, ha contenido como norma de reenvío, aquella que remite como supletorio al Código Federal de Procedimientos Penales, sin embargo hay que considerar que en dicha Ley, también llegó a contener tipos penales, como la Ley Cárdenas, que la llegó a convertir en un Código Penal especial.

Ante esta situación es necesario recordar que el procedimiento disciplinario, tiene una naturaleza jurídica relativamente distinta al procedimiento penal, como posteriormente se demostrará.

## 7. Características de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

### 7.1 Estructurales.

Ya los antiguos romanos distinguían las partes de la ley en:

1. Praescriptio; en la cual consta el nombre del proponente.
2. Rogatio: Es el mismo texto de la ley.
3. Santio; contiene las disposiciones tendientes a asegurar su cumplimiento y a sancionar la violación.

La vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se compone de cuatro Títulos, cada Título se distribuye de la siguiente manera:

Título Primero	{	Capítulo Único “Disposiciones Generales” ( artículos 1 a 4 )
Título Segundo “Procedimiento ante el Congreso de la Unión en materias de Juicio Político y Declaración de Procedencia”.	{	Capítulo I “Sujetos, causas de juicio político y sanciones”. (artículo 5 a 8) Capítulo II “Procedimiento de juicio político”. (artículos 9 a 24) Capítulo III “Procedimiento para la declaración de procedencia” (artículos 25 a 29) Capítulo IV “Disposiciones comunes para capítulos II y III” (artículos 30 a 45)
Título Tercero “Responsabilidades Administrativas”	{	Capítulo I “Sujetos y obligaciones del Servidor Público” (artículos 46 a 48). Capítulo II “Sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas” (artículos 49 a 78).
Título Cuarto	{	Capítulo Único “Registro Patrimonial de los Servidores Públicos” (artículos 79 a 90).

Con cuatro artículos transitorios.



## 7.2 Materiales.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como ordenamiento jurídico se caracteriza fundamentalmente por ser una Ley Reglamentaria del artículo 113 de la Constitución Federal, por tal razón es una norma de carácter constitucional, así lo sostuvo Don Mariano Otero<sup>15</sup>, uno de los autores de nuestra máxima institución jurídica, como lo es el Amparo, al precisar:

*“una ley de responsabilidad de los funcionarios públicos, no debe ser igual, sino superior a otra leyes secundarias, debiéndosele caracterizar y distinguir como constitucional.”*

Además de ser una norma constitucional, la LFRSP, esta investida del principio jurídico de las “reservas de ley”, que impiden que el legislador legisle arbitrariamente, sin sustento en un mandamiento constitucional, que haga expresa referencia de la Ley a desarrollar, pues el producir normas jurídicas, no es una facultad discrecional a favor del legislador, sino un imperativo impuesto por la Constitución, cuando esta requiere que sus preceptos alcancen a precisar, aclarar, detallar y expandir lo que ella contiene para lograr su eficacia, como cualquier otra norma del sistema, de tal manera que como lo dice la Doctrina:

*“Estas previsiones constituyen las materias reservadas a la ley, y son muy claras de identificar, pues no son, mas que las remisiones que la Constitución hace a la ley, unas veces Orgánicas, otras Reglamentarias, y las más de las veces a las Ordinarias.”*<sup>16</sup>

La LFRSP, como “Ley Reglamentaria”, se opone al concepto de ley Orgánica y ley Ordinaria, en virtud de que la primera si es un producto de nuestro constitucionalismo, no siéndolo en cambio, el concepto de “Ley Orgánica”, que aunque es empleado por nuestro Constituyente de 1917, su invención constitucional es de origen europeo.

La primera Constitución que contempló expresamente a las Leyes Orgánicas, como material y formalmente diferenciadas de las Leyes Ordinarias, fue la Constitución Francesa del 4 de noviembre de 1848, en cuyo artículo 115, de la llamada Constitución de la Segunda República prevenía que:

*“votada la Constitución, se procederá, por la misma Asamblea Nacional Constituyente, a la redacción de aquellas Leyes Orgánicas cuya enumeración será determinada por una ley especial.”*

El problema antes planteado no es gratuito, toda vez de que no se ha llegado a una solución para distinguir las diversa leyes de que habla nuestra Carta Magna, es mas se ha señalado que:

*“La Constitución hace múltiples referencias a la ley, sin especificar en la mayoría de las veces, de qué tipo de clase está hablando: Como regla general, señalaremos que serán Leyes Orgánicas o Reglamentarias las que así sean mencionadas por la Constitución; y que serán Leyes Ordinarias las previstas en el artículo 73 constitucional, pero que expresamente no están haciendo referencia a una Ley Orgánica o Reglamentaria. Y en todos los demás casos en que la Constitución sea omisa, será Ley Orgánica la destinada a la creación y regulación de un Órgano del Estado; Reglamentaria, la que tiende a completar y extender algún artículo constitucional, que no tenga relación con la creación o regulación de un Órgano del Estado; y Ordinaria la que no corresponda a ninguna de las otras clases.”*<sup>17</sup>

<sup>15</sup>Voto particular al acta de reformas de 1847, (tígesimonoveno párrafo).

<sup>16</sup> Faya, Viesca Jacinto “Leyes Federales y Congreso de la Unión, Teoría de la Ley Mexicana”, Porrúa, México, 1991, p 86

<sup>17</sup> Op Cit. p 97

Bajo esta tesis la LFRSP, es una Ley Constitucional de carácter Reglamentario por estructurar y desarrollar sistemáticamente el contenido del artículo 113 de la Constitución. Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos normativamente es de carácter mixto, toda vez que contiene leyes sustanciales y procedimentales, las primeras son reglas dirigidas a los jueces antes que a los gobernados, limitan el poder del juez, al decidir una controversia, en tanto la segunda establece límites formales a la actividad de los órganos jurisdiccionales encargados de aplicarla.

Por ejemplo el artículo 45 de dicha Ley, se dirige a los Órganos de Control Interno, que realizan durante el procedimiento disciplinario, funciones jurisdiccionales, en cambio el artículo 47, de aquélla, se dirige a los servidores públicos.

No encontrando en la estructura de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, disposición alguna que nos hable de los derechos a favor de los Servidores Públicos, ni las garantías para hacerlos efectivos, por ello consideramos que la cita Ley es un Código eminentemente represivo e injusto, que no puede entrar al concierto de las nuevas legislaciones que, si bien consignan obligaciones, también conceden derechos.

## 8. Análisis Dogmático del Artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es una norma que ordena mandar al juzgador qué tipo de procedimiento debe utilizar al aplicar el Derecho, por lo tanto es una norma de reenvío considerando a ésta, la que requiere el procedimiento por medio del cual, un ordenamiento no se apropia del contenido de las normas de otro ordenamiento, sino que se limita a reconocer su plena validez en su propio ámbito.

Asimismo podemos decir que el artículo 45 de LFRSP, es una norma dinámica, en la terminología Kelseniana, en virtud de que al igual que las normas de competencia, tiene la característica de ser una norma para producir otras normas, porque con ella, los Organos de Control Interno, producen normas jurídicas o resoluciones.

Sin embargo, cuando el Órgano de Control Interno produce la norma individualizadora, (resolución) sin considerar en el discurso argumentativo, el espíritu, basado en la interpretación y aplicación de la norma contenida en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos comete fraude a la Ley, por aplicar una tesis jurisprudencial no apegada en precepto legal alguno. No obstante también podemos decir que el problema se agrava más aun cuando el Órgano Público encargado de ejecutar la norma individualizada, ya con vicios en su origen que independientemente de haberlos detectado, es decir de estar consciente de que se cometió fraude a la ley, no la puede dejar de ejecutar. De esta manera entre el poder del Órgano de Control Interno de hacer o no hacer resoluciones, se encuentra el deber del Organo Público encargado de ejecutar esa resolución. En estos términos no puede existir un poder sin el deber,<sup>18</sup> porque mientras el primero es la capacidad que el ordenamiento jurídico atribuye a esta o a aquella persona de cumplir deberes jurídicos con respecto a otras personas; en cambio el deber jurídico es el comportamiento a que está obligado el que se halla sometido al poder.

Una resolución del Órgano de Control Interno, que constituye una norma individualizadora, si excede los límites materiales, esto es, que regule una materia diferente de la que le ha sido asignada o en forma diferente de la prescrita, o bien que exceda los límites formales al no seguir el procedimiento establecido por la Ley, es susceptible de ser declarada inválida o de ser expulsada del ordenamiento jurídico y por consecuencia del sistema jurídico.

Lo que ha frecuentado la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y los titulares de los Órganos de Control Interno en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, es crear una norma jurídica, que al no respetar el procedimiento establecido expresamente por el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para contemplar lo no expresamente regulado por ella, da lugar a que dichas normas creadas en tales términos, no sean legítimas en su nacimiento y por ende sean dislocadoras del ordenamiento jurídico, que a la sazón se traduce en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, llegando a contradecir indirectamente lo dispuesto por el artículo 113 de la Constitución Federal, que remite al procedimiento que se debe seguir en la interpretación y aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Como puede apreciarse el artículo 45 de la Ley a estudio, se encuentra inserto en el Capítulo IV "Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III" del Título Segundo "Procedimiento ante el Congreso de la Unión en materias de Juicio Político y Declaración de Procedencia".

---

<sup>18</sup> Bobbio. op cit p 163

A simple vista se puede interpretar que el contenido del artículo 45 de la Ley, sólo se puede aplicar en tratándose de los Procedimientos de Juicio Político y de Declaración de Procedencia, y no así al de Responsabilidades Administrativas, sin embargo ante esta interpretación topográfica,\* basada por el lugar que ocupa una disposición normativa dentro de un ordenamiento jurídico, no es la idónea para justificar la correcta aplicación de un precepto normativo, a este tipo de interpretación cabe hacer las siguientes objeciones:

1. El artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, si bien es cierto se ubica en el Capítulo IV denominado “Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III”, dichas disposiciones son comunes, no exclusivas para tales capítulos, por lo cual el contenido de este artículo, se puede extender a otros capítulos contenidos en otros títulos de dicha Ley, máxime que en ningún otro precepto legal de aquel ordenamiento jurídico, aparece otra norma jurídica que reenvíe en forma supletoria a determinado ordenamiento jurídico.
2. De acuerdo al propio contenido del artículo 45 de la LFRSP se desprende que las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, se observarán específicamente en la apreciación de las pruebas, y por regla general en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en dicha Ley, no distinguiendo que tipo de procedimiento.
3. El mismo artículo 45 de la LFRSP señala que las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, se observarán en todas las cuestiones relativas al procedimiento previstas en dicha Ley, sin hacer distinción a que procedimiento se refiere, por lo que cuando la Ley no distingue no es lícito distinguir. Por lo tanto el Código Federal de Procedimientos Penales debe aplicarse, tanto al Procedimiento de Juicio Político, como al Procedimiento de Declaración de Procedencia, como al Procedimiento de Responsabilidades Administrativas.
4. El artículo 45 de la LFRSP, si bien es cierto se encuentra en el capítulo IV del Título Segundo de esta Ley, también es cierto que hace referencia expresa a ella misma y no a un capítulo o título en específico, por lo que se puede interpretar que las cuestiones relativas al procedimiento no contempladas en esa Ley, tienen como supletorias, los del Código Federal de Procedimientos Penales.
5. La regla de supletoriedad contenida en el artículo 45 de la LFRSP, adolece de técnica legislativa, consistente en agrupar dicha regla de supletoriedad, en las disposiciones iniciales de la parte complementaria del texto en que se sistematiza un ordenamiento jurídico, sea Ley o Reglamento.<sup>19</sup>

El Artículo 45 de la LFRSP, señala textualmente lo siguiente:

*“Artículo 45.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán, las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán en lo conducente, las del Código Penal.”*

En esta norma jurídica, no establece una permisión sino un mandato legítimo, así la autoridad, no se encuentra en la facultad potestativa o imperativa de aplicarla, pero sí a seguir como criterio expreso la referencia que hace a otros ordenamientos jurídicos que se tienen que observar y atender, como es el caso del Código Federal de Procedimientos Penales y del Código Penal.

---

\* Ver página 47

<sup>19</sup> González, Navarro Francisco “Derecho Administrativo Español”. Ediciones Universidad de Navarra, S.A. España, 1997. p. 328  
Quien considera que un texto normativo, sea legal o reglamentario se divide en tres partes, protocolo, texto y escatocolo

**CAPÍTULO SEGUNDO:**  
**ANTECEDENTES, SOBRE EL REGIMEN DISCIPLINARIO**  
**DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

A (Ambito Externo)

1. Procedimiento disciplinario de los Servidores Públicos en la Antigua Grecia.
2. Procedimiento disciplinario de los Servidores Públicos en la Antigua Roma.
3. Procedimiento disciplinario de los Servidores Públicos en la Edad Media.
4. Procedimiento disciplinario de los Servidores Públicos en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787.
5. Procedimiento disciplinario de los Servidores Públicos en la Constitución de Weimar de 1919.

B (Ambito interno)

1. Época Prehispánica
2. Época Colonial
3. Época Moderna
  - 3.1 Constitución de 1824.
  - 3.2 Constitución de 1857.
4. Época Contemporánea
  - 4.1 Constitución de 1917.

## A. (Ámbito Externo)

### 1. Procedimiento Disciplinario de los Servidores Públicos en la Antigua Grecia.

Los éforos en Esparta y los nomofilacos en Atenas, tenían como facultades vigilar a los servidores públicos de aquella época incluso gozaban los primeros, de potestades de carácter represivo.

En Esparta, además de debilitarse el poder de la Corona por el hecho de haber simultáneamente dos reyes, surgidos de familias rivales, el gobierno estaba, en realidad, en uno de los cinco éforos y de una gerousia. Aquellos eran líderes controladores, elegidos por un año: ejercían una severa tutela sobre todos los funcionarios, inclusive sobre los reyes.

En Atenas, las funciones oficiales eran anuales y se procuraba que en el transcurso de su vida la mayor parte de los ciudadanos recibieran la oportunidad de participar en la vida pública, ya sea como magistrados, jueces o consejeros. Todo magistrado era controlado severamente en forma represiva, después de entregar la administración a su sucesor, pero también anticipadamente, mediante un control llevado a cabo, de ordinario, por una comisión de arcontes (los seis thesmothetati), respecto al cumplimiento del candidato con ciertos requisitos formales y morales.

Con la legislación de Solón se crean los Tribunales Basileo, los Cuarenta, Arconte Epónimo y el Polemarco, con competencia para conocer delitos mayores o menores. Los arcontes epónimo, el basilio y polemarco también gozaban de competencia para conocer de corrupción general administrativa.<sup>21</sup>

Nos comenta Lalinde que:

*“El control de los Órganos del poder en Atenas es alto, empezando por el veto a las decisiones de los magistrados (efesis). La ‘eliaia’, a la que se llega por el democrático sistema del sorteo, actúa como tribunal de apelación frente a las decisiones contrarias al ‘nomos’. El control de la actuación singular de los magistrados se desarrolla en un plano preventivo (dokimasia) y en un plano correctivo, durante el ejercicio en cada ‘pritanía’ (epijeirotomía) y al final, en los últimos treinta días ( eudynasdidonai). Este último control se realiza por lo que eligen las tribus (eudynoi), uno por cada una de las diez existentes. Los magistrados responsables son obligados a pagar el décupulo de lo defraudado.”<sup>22</sup>*

En la nueva Constitución de Clístenes, nos comenta Federico Engels, que los arcontes y otros funcionarios velaban por las diversas ramas de la administración.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Lalinde, Abadía Jesús “Las Culturas Represivas de la Humanidad”, Tomo I, Universidad de Zaragoza, España, 1992, p. 351

<sup>22</sup> Ibídem, p. 322

<sup>23</sup> El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado, en “Obras Escogidas (Marx, Engels)”, Tomo 8, Ediciones Quinto Sol, México, s/f, p. 208

## 2. Procedimiento Disciplinario de los Servidores Públicos en la Antigua Roma.

En Roma la única garantía del pueblo frente a las arbitrariedades posibles de la autoridad, radicaba en la acusación del funcionario cuando expiraba el término de su cargo, lo cual de ninguna manera implicaba un derecho público individual, pues éste es un obstáculo jurídico, cuyo titular es el individuo, frente al poder público, el cual siempre tiene que respetarlo, mientras que la mencionada acusación era un acto inicial de una especie de juicio de responsabilidades incoado en contra de la persona física que encarnaba a la autoridad y nunca un dique a la autoridad de ésta, la cual en dicha hipótesis, se presumía ya desplegada. Además, el juicio de responsabilidad tiene como finalidad esencial sancionar al funcionario público y nunca implica una verdadera protección del gobernado frente al gobernante, como es la garantía individual.

Se considera que el prototipo de la “quaestio” estable o perpetua (quaestio perpetua) es la establecida por una ley calpurnia sobre soborno o cohecho (lex calpurnia de repetundia). El soborno o cohecho (repetunda) que se persigue es el cometido por los gobernadores,<sup>24</sup> y para ello se crea una jurisdicción especial senatorial, que es la de “recuperadores” (recuperatores), consistiendo el crimen en la percepción indebida de bienes para el ejercicio de la función pública. El procedimiento significa una garantía para los administrados, y también para los gobernadores. Junto al cohecho (crimen repetundarum) aparece el de malversación de caudales y sustracción del patrimonio manejado (peculatus et de residuis). Fue la lex lulia de peculatus la que castigaba el robo a la cosa sagrada y pública, en virtud de que el peculatus era el hurto de determinados bienes relevantes en cuanto a su tutela, cometido generalmente por funcionarios, que se les consideraba como sacrílegos por violar la fe de la comunidad deposita en ellos.

---

<sup>24</sup> Lalinde, op. cit., p. 486

### 3. Procedimiento Disciplinario de los Servidores Públicos en la Edad Media.

El origen de la autoridad ha sido analizado desde diversos ángulos por los cronistas. En sus orígenes se partía del principio recogido por San Pablo de que toda autoridad deriva de Dios (Romanos 13,1-2). Posteriormente Gelasio (492) menciona la teoría de las dos espadas, que ofrece puntos de partida para dos interpretaciones: la imperial, de que Dios haya dado sendas espadas a ambos poderes, Papa y Emperador, y la papal, de que Dios haya dado ambas espadas al Papa, el cual luego confió la espada mundana al emperador mediante mandato revocable. Esta teoría dio lugar a las discusiones sobre la facultad de la iglesia de proceder contra su propio Papa en caso de haber cometido grave falta, asimismo ofreció interesante materia para posteriores teorías de carácter extra canónico respecto a las relaciones entre el Estado y sus órganos, en cuanto hace a la disciplina de estos últimos o entre la sociedad y sus administraciones. Sin embargo los canonistas medievales no estuvieron de acuerdo en entregar la iglesia incondicionalmente a la voluntad y arbitrio del Papa, incluso Graciano preve la posibilidad de enjuiciar al Santo Padre, en caso de considerarlo que este se haya apartado de la fe correcta. Cabe destacar que los obispos a partir del siglo IV d. C. actuaron en cuestiones de corrección y disciplina eclesiástica, con un procedimiento acusatorio muy semejante al del Estado Romano. Pero ante todo uno de los rasgos más particulares de estos jueces, es la imposición de multas o reparaciones caritativas como causa del fomento de las "piae causae". Además de la sanción de excomunión se contribuye a que el procedimiento, más que un juicio disciplinario se transformase de hecho en un juicio penal, en cuanto a sus efectos. Aunque no se llega a configurar una especial jurisdicción eclesiástica. Por su parte el Derecho Visigodo incorporara al Derecho Canónico los conceptos de intimidación y ejemplaridad, sobre este particular nos comenta Lalinde, que en el ámbito de la pena a partir de la Baja Edad Media, el fin de la misma sigue siendo de carácter retributivo, pero imponiéndose la idea de intimidación al amparo de la Doctrina tomista, que ve en la pena una necesidad de la sociedad para su conservación, y que por tanto, la justifica sobre todo "...no porque se haya pecado, sino para no pecar", dándole a la pena no solo un fin retributivo sino también preventivo.<sup>25</sup>

Históricamente el primer servidor público que apareció, fue el subordinado a la Administración Pública, al Gobierno, porque al no existir una división de poderes, solo existían las funciones de la Corona; al surgir el Parlamento, nace otro servidor público, el subordinado al Poder Legislativo, y al completarse la trilogía del poder con la aparición del Poder Judicial, nace otro servidor público, el subordinado al Poder Judicial.

El antiguo mandarín chino no era un funcionario especializado, sino por el contrario, un gentleman con una educación literario-humanista. El funcionario egipcio, el romano tardío, el bizantino, tenían decididamente más burócratas en nuestro sentido. Pero en comparación con los modernos, las funciones estatales que estaban a su cargo eran infinitamente simples y modestas, su comportamiento estaba en parte sujeto a la tradición, en parte era de índole patriarcal, es decir irracionalmente orientado, eran puros empíricos, igual que los maestros u oficiales en la Edad Media. En consecuencia con la técnica racional de la vida moderna, el funcionario de ahora posee una capacitación y una especialización continua e inevitablemente más intensa cada vez, así como un mayor grado de responsabilidad, por las faltas cometidas.

De esta manera podemos sostener que la diferencia entre un funcionario y un dirigente político, estriba en la índole de la responsabilidad del uno y del otro, respecto a las exigencias que la sociedad requiere de cada uno de ellos, y a partir de ahí es desde donde se define en todo su alcance

---

<sup>25</sup> Citado por Agutlar, Ros Paloma y Ramón Herrera Bravo "Derecho Romano y Derecho Canónico: elementos formativos de las Instituciones Jurídicas Europeas". Comares, España, 1999, p 86



la naturaleza de las exigencias que se plantean de acuerdo con el carácter específico de cada uno de ellos. Un funcionario, que recibe una orden que, en su opinión puede ser errónea o ilegal, debe instrumentar sus objeciones; mas si su superior insiste en que se cumpla su orden, porque reporta un beneficio para la comunidad , ya no es sólo una obligación para el cumplirla, sino también un honor, como si correspondiera a su más íntima convicción, y para demostrar que su sentido del deber esta por encima de su voluntad personal.<sup>26</sup> En cambio el político puede mostrarse indiferente al interés social, con tal de acrecentar sus propios beneficios.

El juicio de responsabilidad nació en Inglaterra en 1386, como medio por el cual se podía juzgar a los consejeros del rey, ya que éste era completamente irresponsable.

No pasa desapercibida la responsabilidad política y penal a la que fue sometido Carlos I, cuando el Parlamento denominado por los “Independientes”, designaron un Tribunal para que lo juzgara. Iniciándose el proceso el 20 de enero de 1649, en Westminster Hall, actuando como presidente un abogado de la clase media llamado John Bradshaw. Las imputaciones consistieron en abuso de poder, siendo el sentido del fallo la condena a ser decapitado. Subiendo al patíbulo Carlos I, frente a la sala de banquetes del castillo de White Hall, la tarde del 30 de enero de 1649.

Cuarenta años mas tarde, la revolución francesa ratificaría, con las muertes del rey Luis XVI y la reina María Antonieta, el principio de que el gobierno de una nación debe darse por el pueblo y para el pueblo bajo el imperio de la ley.

---

<sup>26</sup> Weber, Max “Eseños Políticos”, traducción de Joaquín Abellán, Altaya, España, 1999, p 148

#### **4. Procedimiento Disciplinario de los Servidores Públicos en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787.**

Las contralorías fueron creadas como órganos auxiliares del Poder Legislativo bajo el modelo americano del Comptroller of Treasury. Sin embargo, al paso de los años, algunas de ellas han conquistado una amplia autonomía respecto de cualquier tipo de órgano o autoridad. Como el caso de la Contraloría Chilena, que se ha convertido en una institución muy importante en la administración pública de aquel país.

En Estados Unidos de América el Presidente es el responsable por delitos graves y faltas, y se ha señalado que en esa redacción los constituyentes entendieron que se incluían actos de gran daño a la comunidad o grandes faltas contra el interés público.

La Constitución norteamericana, esta compuesta de siete artículos, en el primero de ellos, se comprenden diez secciones, que establecen la forma en que se constituye el Congreso, en el que reside el Poder Legislativo (Cámara de Representantes y Senado); en la sección segunda, se precisa que la Cámara de Representantes será la única facultada para declarar que ha lugar a proceder en los casos de responsabilidades oficiales.

En la sección tercera, se indica que el Senado poseerá derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales. Cuando se reúna con este objeto, sus miembros deberán prestar juramento o protesta cuando se juzgue al Presidente de los Estados Unidos, donde presidirá la sesión el Juez Presidente de la Corte Suprema.

La sentencia que se dicte en caso de responsabilidad, sigue diciendo esta sección, no podrá exceder de la destitución del cargo e inhabilitación para obtener y desempeñar ningún cargo de honor, de confianza o de retribución en el Gobierno de los Estados Unidos.

## 5. El Procedimiento Disciplinario en la Constitución de Weimar de 1919.

En la Alemania del siglo decimonónico, el poder del Soberano era todavía inmensa, impedía un régimen de tutela de los derechos de los ciudadanos, pese a ello los recientemente constituidos cuerpos parlamentarios, pretendían asegurar una parte de los Derechos del pueblo. La propia Constitución de Bismarck, de 1871, no previó ningún tribunal estatal, y el tribunal imperial erigido en Leipzig en 1879, no creó ninguna garantía para hacer efectivos los derechos del pueblo.

La Constitución de Weimar, fue aprobada en siete meses por la Asamblea Constituyente, su creador fue Hugo Preuss, dicha Carta Magna de fecha 11 de agosto de 1919, entró en vigor el 14 del mismo mes y año, después de la Constitución mexicana de 5 de febrero de 1917, fue la segunda en consagrar los Derechos Sociales.

Respecto a la responsabilidad de los funcionarios públicos, en la Constitución alemana, encontramos la responsabilidad del Presidente del Reich, del Canciller y Ministros, que hayan violado la Constitución o la Ley, derivada de aquella.

De acuerdo con la Ley fundamental alemana es el parlamento quien sólo puede acusar ante el Tribunal del Estado, tanto al Presidente del Reich alemán, al Canciller y a los Ministros, así lo dispone el artículo 59 de aquel ordenamiento, al señalar:

*“El Reichstag puede acusar ante el Tribunal de Estado del Reich alemán, al Presidente del Reich, al Canciller, a los Ministros que hubieran violado de modo punible la Constitución o una Ley. La proposición para elevar la acusación tiene que ir suscrita por cien miembros, al menos, del Reichstag, y requiere el voto conforme de la mayoría prescrita para reformar la Constitución”.*

Sobre el artículo antes transcrito, nos comenta el celebre Carl Schmitt:

*“...un procedimiento dirigido contra un Ministro o Presidente, que se inicia con una acusación del Parlamento y concluye con una decisión de un tribunal de Estado dotada de fuerza jurídica, no es ni un procedimiento especial, ni propiamente justicia”.*<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Schmitt, Carl “Teoría de la Constitución”, Editorial Nacional, México, 1966, p 157.

## B. (Ámbito Interno)

### 1. Época Prehispánica.

Podemos comparar a la cultura azteca con la cultura romana, en virtud de que ambas han dado importantes conocimientos a la humanidad, en este sentido sea dicho:

*“Con ningún otro pueblo podríamos comparar mejor a los tenochca que con los romanos, grupo de aventureros los aztecas, peregrinan sin hallar cabida en parte alguna; no conocen más ley que la de la fuerza ni tienen más idea que fundar una ciudad para dominar un mundo, arrojados de todas partes, tienen que refugiarse en la isla de un lago oculta entre las espadañas como los compañeros de Rómulo en la cuenca de las siete colinas; de ahí como éstos salen a merodear e imponerse por el temor: de ahí van a Tenayoacán a robar a las mujeres como los romanos a las sabinas; no tienen civilización propia y toman para sí la cultura y los dioses de los otros pueblos; y aquellos dos grupos de hombres desesperados hacen de la misma manera, de Roma la señora del Viejo Mundo, de México la reina del Mundo Nuevo.”<sup>28</sup>*

Solo nos referiremos, en esta época a la cultura azteca, por ser uno de los pueblos mas civilizados de su momento histórico.

En el derecho consuetudinario mexicana, no existe antecedente alguno para regular en forma específica, la actividad ilícita de los servidores públicos, en términos de un procedimiento administrativo de responsabilidades y por ende tampoco se encuentra el órgano competente para dirigir tal procedimiento. Lo anterior no significaba que a ciertos servidores públicos, no se les exigiera determinada responsabilidad por actos u omisiones cometidos en el desempeño de sus funciones, así tenemos que: *“Los jueces administraban justicia rectamente, y si no cumplían con sus deberes, se embriagaban o recibían cohecho, si no era grave el caso, los amonestaban sus compañeros, y si reincidían se les privaba del cargo y se les trasquilaba, lo que era gran afrenta; pero si la falta era importante, desde la primera el rey los destituía, y si cometían una gran injusticia, mandaba darles muerte.”<sup>29</sup>*

Se comenta que los servidores públicos que en el desempeño de sus funciones ingerían bebidas embriagantes (como el pulque) ; *“ los privaban de los oficios públicos que tenían y quedaban inhábiles para tenerlos en adelante ”.*<sup>30</sup>

### 2. Época Colonial.

Para asegurar la buena actuación de los funcionarios indianos, la Corona se valió sobre todo de dos medios, utilizados ya en Castilla. Estos eran el Juicio de Residencia para los oficios temporales y el Juicio de Visita para los vitalicios, que eran los propios de los funcionarios que integraban los órganos colegiados, como las Audiencias, Tribunales de Cuentas, Oficiales de la Real Hacienda, así como autoridades universitarias. La Residencia, representaba en última instancia un certificado de buena conducta, de honorabilidad en el desempeño del correspondiente oficio, requisito indispensable para ocupar uno nuevo.

<sup>28</sup> Chavero, Alfredo “México a través de los siglos”, Tomo I, Cumbre, Decimosexta edición, México, 1980, p.565

<sup>29</sup> *Ibidem*, p.655

<sup>30</sup> *Ibidem*, p 661

En la época novohispana, destaca por su importancia, el procedimiento de carácter jurisdiccional, para proteger al Estado de la desaprensiva gestión de sus funcionarios, tal procedimiento llamado Juicio de Residencia se puede entender como:

*“Una Institución compleja, bastante bien estructurada, y con una misión específica: la de exigir ... responsabilidad universal a todos los funcionarios del estado (sic), salvo las altas magistraturas, donde llegaban las apelaciones de los residenciados, así como los casos reservados al rey.”*<sup>31</sup>

También se ha manifestado, sobre estos juicios, que surgieron para responder a los innumerables abusos de poder, así como para satisfacer quejas de los colonos, dando lugar a que la Monarquía organizará acciones de control y supervisión conocidas como Residencias y Visitas, respecto a sus procedimientos, la residencia era un juicio público al que se sometían todos los funcionarios al terminar el ejercicio de su encargo, se iniciaba de oficio o a petición de parte y tenía como finalidad reparar en caso de que existiese, los daños ocasionados, a la hacienda pública. Por su parte la visita, que se hacía en forma reservada, servía para supervisar el funcionamiento de la administración en toda una región específica.<sup>32</sup>

Es conocido el hecho de que en la Nueva España el primer residenciado fue Hernán Cortés. Como consecuencia de las muchas y variadas quejas que habían llegado a España de la conducta irregular de este primer caudillo de la Colonia, se ordena a Luis Ponce de León, primo del Conde de Alcaudete, que le viniese a tomar residencia, llevando consigo las quejas y las instrucciones por donde había de tomar residencia.

Además formalmente, se puede calificar al juicio de residencia de tipo sumarial e inquisitivo, antecesor legítimo del procedimiento de declaración patrimonial de los servidores públicos.

Sin embargo nos comenta el Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez que el Juicio de Residencia fue *“un procedimiento heredado de la colonia para conocer el desempeño de las autoridades una vez concluidos sus cargos, dando la oportunidad a que los gobernados presentaran sus quejas, a fin de evaluar su actuación.”*<sup>33</sup>

No obstante los procedimientos de Residencia y de Visita, existía un tercer medio de control de la actividad de los funcionarios de la Colonia, del cual nos da cuenta el Amparista Humberto Briceño Sierra, al indicar: *“La visita, la pesquisa y la residencia fueron durante la Colonia y el Virreinato, instituciones implantadas por la monarquía para conocer y regularizar las funciones y comportamientos de sus órganos”.*<sup>34</sup>

### **3. Época Moderna:**

#### **3.1 Constitución de 1824.**

Los abusos de poder de los gobernadores de la Colonia determinaron que el Congreso tuviera, en la nueva Constitución, facultades económicas y políticas muy superiores a los del Poder Ejecutivo.<sup>35</sup>

<sup>31</sup> Barragán, Barragán José “El juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824”, UNAM, México, 1978, p 30

<sup>32</sup> Flores, Caballero Romero R. “Administración y Política en la Historia de México”, Fondo de Cultura Económica-Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1988, p 27

<sup>33</sup> Delgadillo, Gutiérrez Humberto Luis “El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, Porrúa, México, 1996, p 42.

<sup>34</sup> “El Control Constitucional de Amparo”, Trillas, México, 1990, p.179.

<sup>35</sup> Romeo R. Flores Caballero, “Administración y Política en la Historia de México”, Fondo de Cultura Económica-Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1988, p 57

Con la Constitución Federal de fecha 4 de octubre de 1824 inició la vida institucional el Estado Mexicano. Sembrada en un ambiente de genuino federalismo, resaltando principios políticos de autodeterminismo Estatal, con la obvia hegemonía del poder constituyente, se dotó al órgano legislativo de facultades híbridas que el decurso del tiempo iba a tratar de depurarlas. La razón simple de dar al órgano legislativo ampliar facultades, lo constituye el hecho de ser el primer elemento político aparecido en la escena de nuestra vida social, sin embargo la única verdad de peso es el hecho de que a través del fortalecimiento del órgano legislativo se aseguraba el pacto federal. Así se tiene que el poder legislativo no solo conocía de la acción de inconstitucionalidad de las leyes, atributo que posteriormente, se adjudicó legítimamente el poder judicial, según lo reconoce la doctrina, sino también tenía competencia para conocer de la responsabilidad de los servidores públicos, tal como lo disponía dicha Constitución Federal de 1824 en su artículo 38:

*"Cualquiera de las dos Cámaras (Diputados o Senadores) podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:*

- I. Del Presidente de la Federación por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno, cometidos durante su empleo.*
- II. Del mismo Presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o a impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.*
- III. De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los Secretarios de Despacho por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.*
- IV. De los gobernadores de los Estados por infracciones de la Constitución Federal, leyes de la Unión u órdenes del Presidente de la Federación, que no sean manifiestamente contrarias a la constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la Constitución y Leyes".*

Este sistema de responsabilidades de los servidores públicos establecidos en la Carta Magna de 1824, tenía como cabeza un rudimentario juicio político que no solamente abarcaba, como ha quedado señalado, al Presidente de la Federación Individuos de la Corte Suprema de Justicia, Secretarios de Despacho, Gobernadores de los Estados, sino también al Vicepresidente (artículo 109) a quien solamente era procedente acusarlo ante la Cámara de Diputados, es destacable la irresponsabilidad política de los miembros del Poder Legislativo quienes como ha quedado señalado gozaban de enormes atribuciones. En atención a la naturaleza del órgano de conocimiento de la responsabilidad de los servidores públicos, se puede clasificar a dicho incipiente procedimiento de responsabilidades de la Constitución Federal de 1824, de índole legislativo.

### 3.2 Constitución de 1857.

Antes de estudiar el procedimiento de responsabilidades, de la Constitución de 1857 es necesario destacar que el procedimiento de responsabilidades, consignado en la Carta Centralista llamada Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana de fecha 29 de diciembre de 1836, siguió conteniendo como órgano de competencia al poder legislativo (Congreso de la Unión) concededor de los actos u omisiones ilícitos cometidos por los servidores públicos. Dicho sistema sancionatorio se estructuraba de la siguiente manera:

ORGANO COMPETENTE	SERVIDOR PUBLICO	ACTO U OMISION ILCITO
- Congreso de la Unión, Cámara de Diputados y Senadores (artículo 18 Segunda Ley Constitucional, cuya facultad, en estos casos, era general, pues la exclusiva la tenía en el artículo 44 de la Tercera Ley Constitucional.).	Miembros del Supremo Poder Conservador.	De carácter penal
- Cámara de Diputados (artículo 47 de la Tercera Ley Constitucional). También como facultad general, ya que la exclusiva estaba señalada en el artículo 52 de la Tercera Ley Constitucional.	Presidente de la República, Senadores, Ministros de la Alta Corte de Justicia y Marcial, Secretarios de Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos.	De carácter penal

Se hace la aclaración que dichos servidores públicos no podían ser acusados dada su investidura, ante los tribunales ordinarios, desde el día de su nombramiento y un año después de terminado su encargo.

En cuanto al órgano de competencia y su naturaleza para conocer de las faltas de los servidores públicos no existe procedimiento de responsabilidades, tanto en las Bases Orgánicas de la República Mexicana publicada por Bando Nacional el día 14 de junio de 1842, como en el Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, sin embargo el artículo 12 de éste ordenamiento Constitucional, establece un requisito de procedibilidad, para formar causa a los altos funcionarios, basado en la declaratoria de la Cámara de Diputados, quien podía erigirse en Gran Jurado, pero no debe entenderse que este órgano juzgaba, en virtud de que dicho artículo 12, indica que sólo le tocaba "Declarar".

Perdonada que sea nuestra anterior digresión, se tiene que en la Constitución Política de la República Mexicana de fecha 5 de febrero de 1857, en su texto original, el procedimiento de responsabilidades de los servidores públicos, de acuerdo al órgano de competencia, era de naturaleza mixta: Legislativo-Judicial, toda vez que, y en atención al juicio político, la Cámara de Diputados era un jurado de acusación en tanto la Suprema Corte de Justicia se constituía en Jurado de Sentencia. La razón de aquél hibridismo político, se debió a la supresión de la Cámara de Senadores. Sin embargo, es a través de la reforma constitucional de fecha 13 de noviembre de 1874, cuando resurge la Cámara de Senadores.<sup>36</sup> En este orden de ideas y a raíz de tan trascendental reforma del orden jurídico supremo, el procedimiento de responsabilidades, vuelve a la tradición del órgano de competencia de naturaleza legislativa. Concentrándonos en los artículos 72, apartado A, fracción V y B, fracción III y en el 105 de la citada Constitución Política de 1857, en relación con éstos, se tiene que el primer numeral divide las facultades, en materia de responsabilidades de los servidores públicos, tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores respectivamente, y las concentra en el segundo numeral (artículo 105), teniéndose a las citadas Cámaras, en ese mismo orden, como jurados de acusación y de sentencia.

<sup>36</sup> Quien inicia su apertura solemne el 16 de septiembre de 1875

Resulta interesante hacer notar que la Constitución de 1857 fue la primera en establecer en una disposición expresa (artículo 103) la posibilidad de juzgar a los miembros de los tres poderes de la Federación, por actos u omisiones cometidas en el desempeño de sus funciones <sup>37</sup>. Con ello se rompió la tradición política de no ser sujeto de juicio el titular del órgano legislativo.

Por otra parte no debe pasar inadvertido, que dentro del ámbito local de nuestro sistema jurídico, fue la Constitución Yucateca de 1841, elaborada por el genio de Don Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá, donde se estableció entre otras instituciones jurídicas como el Amparo, la libertad religiosa, la supresión de fueros civiles y militares, se dio un catálogo de garantías individuales así como se consagró la responsabilidad de los servidores públicos.

---

<sup>37</sup> Por reforma constitucional de fecha 6 de mayo de 1904, se incluye al Vicepresidente en la numeración de servidores públicos susceptibles de ser juzgados



## 4. Época Contemporánea:

### 4.1 Constitución de 1917.

Es tarea del Estado Mexicano, el constante perfeccionamiento de sus Instituciones, por ello consideramos que un medio para tan importante objetivo es el desarrollo y mejoramiento de su ordenamiento jurídico.

Son varias las razones que pueden hacerse valer para asegurar que el Constituyente de 1917, al margen de innovar instrumentos jurídico - sociales, mejoró gran parte de nuestra realidad institucional, un ejemplo de ello lo tenemos con el procedimiento de responsabilidades de los servidores públicos, en el cual y atendiendo al órgano de competencia, queda completamente delimitada la función del órgano legislativo. Principalmente porque existe una distribución de facultades entre la Cámara de Diputados y la de Senadores, no cayéndose en el vicioso procedimiento de responsabilidades establecido en la Constitución Centralista de 1836, donde la competencia de la Cámara de Diputados era doble de acusación y juzgamiento del comportamiento irregular de los servidores públicos, incluido el Presidente de la República, esta situación quizá sirvió de base al mensaje y proyecto de Constitución de Don Venustiano Carranza de fecha 1ro. de diciembre de 1916, en cuyo sexagésimo quinto y sexagésimo sexto párrafo establece respectivamente lo siguiente: *"El poder legislativo, que por su naturaleza propia de sus funciones tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857, de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo o bien sujetarla a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos"*.

La gestión carrancista de 1917-1920 se preocupó de resolver dos aspectos fundamentales; establecer la paz y reestructurar la economía; asimismo en materia disciplinaria de la función pública, las medidas adoptadas, consistieron en ajustar el personal de todas las dependencias del gobierno del Distrito Federal; moralizar la administración pública mediante acción penal contra funcionarios que habían ejecutado actos contrarios a la Ley.<sup>38</sup>

Encaminados a lograr ese fin, se propusieron varias reformas de las que, la principal, fue quitar a la Cámara de Diputados, el poder de juzgar al Presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación, facultad que fue, sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurasen siempre tener Diputados serviles, a quienes manejaban como autómatas.<sup>39</sup>

En materia de Responsabilidad de los Servidores Públicos, en la 44a Sesión Ordinaria celebrada el 15 de enero de 1917, el Congreso Constituyente, por unanimidad de 151 votos aprobó el artículo 74, el cual en su fracción V establece:

*"Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados".*

*"Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales y, en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado, para declarar si ha o no lugar a proceder contra*

<sup>38</sup> Flores, Caballero Romero R., op cit. pp. 170 y 171.

<sup>39</sup> Informe leído por el C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, Ante el Congreso Constituyente de Querétaro, el 1ro de diciembre de 1916, y Proyecto de Reformas a la Constitución Política de 1857, Secretaría de Gobernación, México 1916 "El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común ..."

*alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común".*

*También, por voluntad del constituyente de 1917, el artículo 108 de la Constitución Federal en cita, fue aprobado, por 101 votos de afirmación contra 51 de negativa, en su texto conducente a la responsabilidad de los servidores públicos se tiene:*

*"TITULO CUARTO.- De las responsabilidades de los funcionarios públicos".*

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

*Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales son responsables por violaciones".*

Se puede afirmar que el procedimiento de responsabilidades por órgano legislativo, y en atención al juicio político de los servidores públicos, se ha mantenido en toda nuestra historia constitucional encontrándose su perfección en la Constitución de 1917, la cual define las facultades o atribuciones de cada Cámara legislativa, en virtud de que la Cámara de Diputados acusa y la de Senadores sentencia.

Romeo R. Flores Caballero, nos comenta que durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortinez, se expidió la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, dentro del programa de moralización de la administración pública. Sin embargo, no precisa de qué fecha fue su publicación.

Por su parte nos refiere el Doctor. Margadant, S. Guillermo F.<sup>40</sup> que de 1920 a 1982, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios, ofrece puntos de partida para su responsabilidad, sin presentar aún un sistema claro y eficaz.

En plena efervescencia política en la campaña De La Madridista la renovación moral de la sociedad no era otra cosa que *"gobernar con ejemplo"*. Postulado que sirvió entre las más importantes reformas a la Constitución Federal, realizadas a la Administración de el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, en la cual se encuentran la de responsabilidades de los servidores públicos.

Sobre estas reformas se tiene que el 4 de diciembre de 1982, el presidente De La Madrid presentó ante el Congreso una iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que fue aprobada el 23 del mismo mes y año, producto de esta reforma se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), adicionándose el artículo 32 bis, en dicha Ley, para describir su competencia. Originalmente la SECOGEF, tenía como funciones el normar y vigilar los sistemas de control de las diversas dependencias y entidades del gobierno y el manejo de los bienes nacionales, posteriormente al cambiar de denominación esta dependencia por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, sus actividades empezaron a extenderse, incluso la antigua SECOGEF, descentralizó sus actividad en Órganos de Control Interno en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estas al igual que aquella, debían vigilar la efectiva aplicación de los mecanismos de control propios de cada

---

<sup>40</sup> Margadant, S. Guillermo F. "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano". decimotercera edición, Esfinge, México, 1997 p 243

**CAPITULO TERCERO:**  
**LA INTERPRETACION Y APLICACION DEL ARTÍCULO 45 DE**  
**LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS**  
**SERVIDORES PUBLICOS.**

1. Concepto, clases y modelos de interpretación jurídica.
2. Estado de Derecho y sus elementos.
  - 2.1 Formales
  - 2.2 Materiales
3. Derechos fundamentales del Servidor Público.
4. Garantías jurídicas del Servidor Público.
5. Igualdad de los Servidores Públicos ante la Ley.
6. La interpretación y aplicación del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
7. Necesidad de unificar criterios en la interpretación y aplicación del Artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

## 1. Concepto, Clases y Modelos de Interpretación Jurídica.

La actividad de los órganos jurisdiccionales, se traduce en la formulación constante de los esquemas jurídicos los cuales son; es el producto de la operación por la cual el jurista abstrae de la realidad jurídica determinados aspectos constantes que interesan a la justicia y que, una vez técnicamente formulados, servirán de instrumentos necesarios a la realización de la misma.

Para Miguel Villoro Toranzo<sup>42</sup> las fases de aplicación de los esquemas jurídicos son:

- a) Formulación
- b) Interpretación
- c) Ejecución.

a) Formulación: Consiste en elaborar conceptos formulas y ordenamientos que sean precisos, claros y accesibles para todos. Es obra del lenguaje técnico jurídico y de la Técnica legislativa.

b) Interpretación: Recae en normas y ordenamientos que ya han sido formulados. Es producto de la técnica de interpretación del Derecho.

c) Ejecución: Es fruto de la interpretación, en la vida de la comunidad.

Los esquemas jurídicos debidamente formulados se manifiestan en normas jurídicas. Siendo que toda norma jurídica se expresa por medio de una fórmula, que tiene como característica esencial, regular un determinado comportamiento.

En el quehacer del esquema jurídico, interviene tanto el Legislador como los Órganos jurisdiccionales, siendo la tarea del primero, no solo la de elaborar leyes, sino hacer la división de las mismas, así como de códigos en artículos, capítulos, títulos y libros, en virtud de que la formulación de Leyes no es algo arbitrario sino que corresponde al plan que el legislador tuvo para ordenar las materias tratadas. Lo relativo a una misma cuestión debe quedar agrupado, y separado de lo que se refiere a otras cuestiones. Cada artículo debe tratar una sola cosa. En cuanto a dicha elaboración de las normas, debe hacerse de tal manera que se distingan claramente los supuestos y la disposición de cada norma.

Además del aspecto estructural de las Leyes, el Legislador tiene que cuidar el contenido y fines de la norma jurídica, toda vez que todo precepto jurídico se propone algo, defender determinados valores, por ejemplo el artículo 45 de la LFRSP, defiende el valor de ser juzgado siguiendo reglas procesales del derecho penal, para salvaguardar con mayor eficacia los derechos fundamentales de los servidores públicos, contra las arbitrariedades de las autoridad, que tiene deber de acreditar la probable responsabilidad del justiciable, así como soportar debidamente la irregularidad que se dice ha cometido, imponiendo la sanción administrativa o económica que corresponda, atendiendo el principio de legalidad.

Respecto a la segunda fase de aplicación del esquema jurídico, tenemos a la interpretación jurídica, actividad desarrollada por el juzgador, principalmente.

---

<sup>42</sup> Villoro, Toranzo Miguel "Introducción al Estudio del Derecho", Décima segunda edición, Porrúa, Mexico, 1996, p 249

1. Se preocupa ya no en la certeza del Derecho, sino de la justicia del caso que se cree conculcada por las incomprensiones de una ley inflexible. Se faculta al juez para que pueda resolver fuera de la ley.
2. La ley es un producto secundario, en el proceso de decisión del juez.

Respecto a las técnicas de interpretación gramatical que trata de desentrañar en sentido del texto valiéndose del sentido corriente que tienen las palabras en la lengua en que son formuladas.

Mediante la técnica del análisis, se trata de conocer en forma particular los componentes de un todo.

La técnica ideológica de interpretación también llamado “*lógico-sistemático*” se destina a entender a la Ley en su contexto jurídico.

Una vez formulado el artículo 45 de la LFRSP, le correspondió al juzgador interpretar esa norma jurídica, asignándole significado, creemos que los métodos utilizados fueron el histórico y exegético, basados en los antecedentes de dicha norma y en el texto misma de ella.

También los aplicadores del Derecho han utilizado en la interpretación del numeral en comento, la técnica gramatical, apoyada en el sentido literal de las palabras de esa norma.

Por lo tanto, podemos agrupar las clases de interpretación en cuanto al Órgano que realiza y los resultados obtenidos:

1. Atendiendo a quien realiza, la interpretación puede ser pública o privada.
  - A. Es pública la que llevan a cabo las autoridades u órganos del Estado. Se divide en:
    - a. Auténtica ➔ La que realiza el legislador.
    - b. judicial ➔ La que realizan los tribunales de justicia.
  - B. Es privada la que realizan los tratadistas o profesores, en sus manuales o trabajos doctrinales.
2. Según sus resultados, la interpretación puede ser declarativa o correctora.
  - A. Es declarativa: cuando averiguando el sentido de la norma, éste se corresponde con las palabras en que aparece redactada.
  - B. Es correctora: cuando el significado de las palabras no se corresponde con el espíritu de la norma, es decir, con lo que realmente la norma quiere decir. Se divide en:
    - a. Extensiva.- El sentido de la norma va más allá de lo que quieren decir las palabras con que aparece redactada.
    - b. Reestructurada.- El sentido de la norma es menos de lo que quieren decir las palabras con que aparece redactada.

Con base a esta clasificación, y atendiendo a la interpretación que sobre el artículo 45 de la LFRSP, ha realizado la Secretaría de Contraloría, se puede decir que dicha interpretación es pública, materialmente jurisdiccional, correctora y de carácter extensivo.

Por ejemplo, el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se encuentra en el Título Segundo de dicha Ley, luego entonces solo es verdadera la interpretación cuando se apega a dicho título y no a todo el conjunto de la ley.

Este tipo de interpretación que denominamos topográfica, es temerario, se basa en lo externo de la disposición dejando a un lado lo interno, es decir desvía el objeto de interpretación, toda vez que no se debe interpretar el lugar que ocupan los artículos dentro de la ley, sino lo que se debe interpretar es la misma norma expresada en artículos; una aberrante conclusión nos llevaría a sostener el hecho de que el Procurador General de la República y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por quedar regulados en el Capítulo IV de la Constitución Federal, pertenecen al Poder Judicial Federal y no a la Administración Pública Federal organizada en los artículos del 90 al 93 de nuestro texto normativo máximo.

Por lo que hace a la aplicación práctica y la ejecución de la norma jurídica, se encuentra entre otros actos de autoridad, la sentencia, el acto administrativo, el contrato, etc. En todos ellos, se aplica el Derecho y se crean derechos y obligaciones concretas. Pero dichos actos para completarse deben ser ejecutados en la realidad.

Así se tiene que una resolución administrativa de responsabilidades, debe ser ejecutada por el Titular de la dependencia o entidad, a la cual esta adscrito el servidor público sancionado.

### 3. Derechos Fundamentales del Servidor Público.

El contenido de los derechos fundamentales es tanto la dignidad humana como la libertad.

Destacan entre los derechos de las personas humanas los siguientes: El derecho a la vida, a la integridad física, psicológica y moral, el derecho de autodeterminarse, el de profesar cualquier credo religioso, el de asociarse, el de posesión y propiedad, que no se le discrimine, de votar, de petición, etc.

Basado en una postura iusnaturalista de los Derechos del Hombre, el Amparista Alfonso Noriega, nos proporciona el concepto de tales Derechos, señalando:

*“... las libertades individuales públicas, los derechos del hombre, las garantías individuales, son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza, y de la naturaleza de las cosas que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social.”*<sup>48</sup>

Otra corriente de opinión acerca de la fundamentación de los Derechos del Hombre, es la positivista, encabezada por F.Lassalle y G. Jellinek, que considera al Estado, no sólo como productor de normas jurídicas, sino como fuente legítima de otorgamiento y protección de Derechos.

Decía Jellinek:

*“No queremos volver a la teoría del Derecho natural, ni pretender que existan derechos inherentes a la persona humana, casi una dotación propia e inalienable de la misma ... nosotros creemos que todo el Derecho deriva del Estado.”*<sup>49</sup>

La evolución histórica de los Derechos Públicos subjetivos, comprende en primer lugar a los derechos individuales, que abarca incluso a las personas morales, continúa con el reconocimiento de los Derechos Sociales o de grupos desfavorecidos de la sociedad, y trasciende hasta el desarrollo de los Derechos difusos, es decir aquel Derecho que no tiene a un titular determinado, sino a diferentes y con distinta legitimación o interés.

Sin embargo, dada la dinámica en el desenvolvimiento de los Derechos del gobernado, que van avanzando más en el camino de la seguridad jurídica, no todos los sectores de la sociedad, como es el caso de los servidores públicos, tienen reconocidos sus Derechos y Garantías.

Por ejemplo, en el citatorio que se le envía al servidor público, probable responsable de alguna infracción, haciéndole de conocimiento los hechos que se le imputan en términos del artículo 64, fracción I de la LFRSP, se le informa, que puede designar abogado que le asista, consultar el expediente las veces que lo desee, ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga, señalar domicilio para oír y recibir notificaciones, interponer los recursos que procedan, declarar si así lo desea, objetar pruebas, promover todo tipo de incidentes, solicitar copias, etc. sin embargo no existe norma jurídica alguna que consagre expresamente esos y otros mínimos Derechos que debe tener todo servidor público, que enfrente un procedimiento disciplinario.

<sup>48</sup> Noriega, Alfonso "Lecciones de Amparo", tercera edición, Tomo I, Porrúa, México, 1991, p. 4

<sup>49</sup> Jellinek, G "La Declaración de Derechos del Hombre, y del Ciudadano". Posada, Librería Victoriano Suárez, España, 1908, p. XII

Porque es evidente que ni la Constitución Federal, ni la LFRSP, consagran un apartado destinado exclusivamente a la consagración de un mínimo de Derechos a favor de los servidores públicos, de la misma manera sino existe un catálogo sistematizado de tales Derechos, tampoco existe las garantías para hacerlos efectivos. Toda vez de que si actualmente a un servidor público no se le respeta, el derecho de estar asistido de abogado en la audiencia de Ley, no hay manera de reclamar su violación, ya que no hay fundamento legal para apoyarla, por no existir norma jurídica que la contemple.

Para nosotros el listado mínimo de Derechos públicos que el legislador, debe elaborar y consagrar en la Constitución y en la LFRSP, para la protección jurídica de los servidores públicos, que sean sometidos a un procedimiento disciplinario deberá contener:

1. El Derecho que el servidor público sea informado de la o las imputación(es) que se le hace(n).
2. El Derecho que el servidor público conozca quien le hace la imputación.
3. El Derecho que el servidor público pueda nombrar abogado que lo asista y asesore en todo el procedimiento de responsabilidades.
4. El Derecho de que se le faciliten todos y cada uno de los datos que requiera para su defensa y que conste en el expediente.
5. El Derecho de declarar si así lo conviniere.
6. El Derecho de que su procedimiento de responsabilidades, no trascienda a la opinión pública.
7. El Derecho de reparar el daño inmediatamente si así lo desea, antes de que se dicte resolución.
8. El Derecho de que se le notifique todo auto que se dicte en el procedimiento.
9. El Derecho de no ser sancionado administrativamente, cuando ya hay una sanción política o penal, de la misma naturaleza.
10. El Derecho de que la audiencia de ley sea pública.
11. El Derecho de no acusarlo por el delito de falsa declaración, que conste en el expediente.
12. El Derecho de aplicarle sólo hipótesis legal, que contemple el acto u omisión irregular.
13. El Derecho de sancionarlo una vez acreditada la conducta irregular y su probable responsabilidad.
14. El Derecho de no sancionarlo sino existe la hipótesis legal que contemple dicha sanción.
15. El Derecho de que la sanción la ejecute la autoridad competente.
16. El Derecho de promover cualquier incidente especificado, durante el procedimiento.
17. El Derecho de que se le ponga en conocimiento la facultad de interponer el recurso de revocación, en contra de la resolución sancionatoria.
18. El Derecho de solicitar copia certificada de las actuaciones, si procediere.
- 19.-El Derecho que en el expediente de responsabilidades que se le abra, consten copias certificadas.
- 20.-El Derecho de que se acredite plenamente la irregularidad cometida.
- 21.-El Derecho de que se acredite plenamente su probable responsabilidad.
- 22.-El Derecho de que se le haga saber, cuando se le notifique la resolución que lo sanciona, que tiene derecho de interponer los recursos que la Ley señala, indicándole el timpo con el que cuenta. c



#### 4. Garantías Jurídicas del Servidor Público.

En el Marco constitucional brillan por su ausencia, no solamente el catálogo de Derechos Públicos Subjetivos a favor de los gobernados, que realizan una función pública y por lo cual legítimamente se les debe reputar como subordinados principalmente cuando sean sometidos a un procedimiento de responsabilidades, pues es evidente que la persona que encarna a un órgano público, se le puede sujetar a un procedimiento disciplinario independientemente de su calidad, fuero, inmunidad incluso de que sean autoridad, por lo que si se le halla responsable, se debe sancionarlo administrativamente, sin que pierda tal calidad de servidor público legalmente designado, con excepción de la destitución o inhabilitación. Siendo autoridad el servidor público puede ser sujeto de incriminación administrativa, porque hay servidores públicos que durante el procedimiento disciplinario están realizando constantemente actos de autoridad, lo que nos hace pensar que el procedimiento de responsabilidades, por sí solo no causa perjuicio a la investidura del servidor público, que como se ha dicho puede tener la calidad de autoridad; pero somos de la idea de que dentro de dicho procedimiento disciplinario y para los efectos de la responsabilidad administrativa de dichos funcionarios, se les debe dar el trato de subordinados o gobernados, que a su vez deben gozar de las garantías individuales que otorga la Constitución, de esa manera, podemos ubicar a los servidores públicos, como destinatarios de derechos fundamentales, cuando son sujetos de responsabilidad administrativa, toda vez que guardan con relación al Estado un vínculo de supra a subordinación; también dentro de nuestra Carta Magna, se localizan los medios legales para controlar la actividad de la autoridad, conocidos con el nombre de garantías constitucionales en oposición a las garantías individuales, como resabio histórico de nuestro Constituyente de 1857, que confundió a estas, con los Derechos Fundamentales, siendo la función principal de dichas garantías constitucionales, la custodia eficaz de estos últimos, en efecto la doctrina considera que: *“El concepto estricto de garantía constitucional, se estima como tal el método procesal para hacer efectivas las disposiciones fundamentales, con lo que se distingue con claridad entre el derecho subjetivo público constitucional y el medio de hacerlo efectivo.”*<sup>50</sup>

Creemos que no cabe duda de que entre los intereses de los servidores públicos se encuentra el hecho de que la autoridad sancionadora de conductas irregulares, que dan lugar al procedimiento disciplinario, deba respetar sus derechos públicos subjetivos, garantizando el uso de medios de defensa en contra de actos de autoridad que vulneren tales derechos, así lo ha sostenido el tratadista Ortiz Reyes, al manifestar que: *“...los intereses de los servidores públicos, ...constituyen en todo caso el contenido de sus derechos subjetivos o profesionales, tutelados por el ordenamiento jurídico”*.<sup>51</sup>

Ahora bien, dentro de la jurisdicción constitucional mexicana, se ubican cinco garantías jurisdiccionales, que integran cuatro procesos diversos:

1. Juicio Político o de responsabilidades; proceso de carácter “represivo”, referido a la responsabilidad oficial o política de los altos funcionarios, independientemente de su responsabilidad penal. Proceso que tiene su origen inmediato en el “impeachment” anglosajón, con antecedentes en los juicios de residencia de la época colonial. Este medio de control está encomendado a cuerpos políticos como lo son la Cámara de Diputados y el Senado de la República, que se erigen en jurados de acusación y de sentencia, respectivamente en los que actúan como jueces no profesionales ya que sus decisiones se fundan en motivos de conciencia,

<sup>50</sup> Fix-Zamudio Héctor *Estudio sobre la Jurisdicción Constitucional Mexicana*, en Cappelletti, Mauro “La Jurisdicción Constitucional de la Libertad”, Instituto de Derecho Comparado, México, 1961, pp. 139 y 140

<sup>51</sup> Ortiz, Reyes Gabriel “El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal” Secretaría de Contraloría General de la Federación Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 121.

que no pueden ser objeto de impugnación, por lo que se trata de Tribunales de equidad y no de derecho, y por lo mismo, su función es claramente represiva y no reparadora ya que su finalidad es la de castigar las violaciones a la Constitución cometidas por los altos funcionarios, pero no la de reintegrar la validez de los preceptos violados, puesto que la infracción se ha consumado de manera irreparable.

2. Controversia constitucional o litigio constitucional; se centra a las controversias entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, y aquellos en que la Federación sea parte.
3. El proceso de amparo; se contrae a las controversias que se susciten por leyes o actos de autoridad que vulneren o restrinjan las garantías individuales, por leyes o actos de la autoridad federal que invada la esfera de competencia de los Estados o del Distrito Federal o por leyes o actos de estos que invadan la esfera de la autoridad federal, según lo dispone el artículo 103 de la Constitución Federal.
4. El proceso de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, analizado brillantemente por Don Teófilo Olea y Leyva, consiste en la encomienda que la Constitución otorga a la Suprema Corte para investigar la conducta de algún juez o magistrado federal;<sup>52</sup> algún hecho o hechos que constituyen la violación de alguna garantía individual; la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal. Los sujetos legitimados para solicitar la intervención de la Suprema Corte de Justicia, son únicamente el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el Gobernador de algún Estado, a quienes el más alto Tribunal de la República debe comunicar el resultado de sus investigaciones, para que un Tribunal diverso promueva sentencia definitiva.
5. La Instancia ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, creada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 6 de junio de 1990, tiene como funciones la recepción de quejas sobre presuntas violaciones a los Derechos Humanos, por parte de autoridades, por lo cual la Comisión, solicita un informe y documentación a dicha autoridad, que se presume a violado un Derecho, realizando las investigaciones, para posteriormente emitir una recomendación si procediere.

De estas garantías, el amparo es un control normal y permanente de la Constitución, en cambio los restantes, con excepción de la instancia ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, son de carácter extraordinario.

Las garantías constitucionales consisten en utilizar los medios de asegurar la observancia de las prescripciones fundamentales y garantizar la constitucionalidad de las leyes.

Para nosotros el procedimiento disciplinario, instaurado en contra de las conductas irregulares de los servidores públicos, representa una categoría de garantía sui generis de la Constitución, pues al igual que el juicio político, le corresponde reparar mediante la represión o sanción de aquellas personas que han cometido una conducta ilegal en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, además de que los dos pertenecen al sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

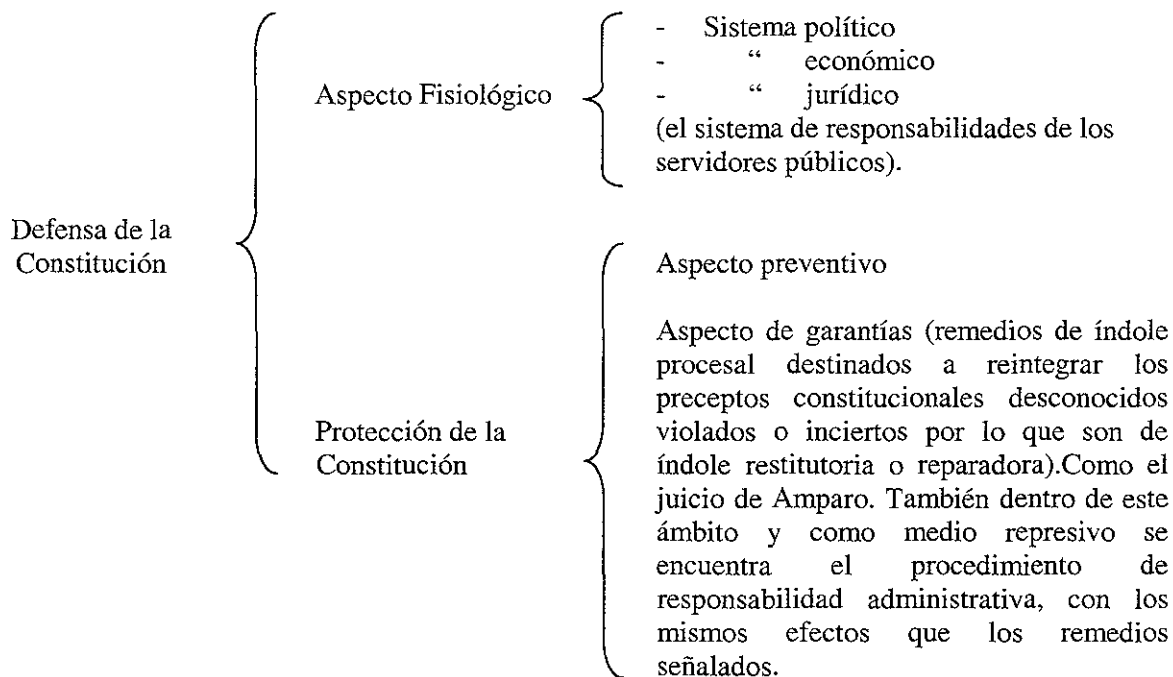
Comparte nuestro criterio el constitucionalista Arteaga, Nava Elisur, para quien la LFRSP, es el aparato normativo que prevé la existencia de regular uno de los controles de la Constitución.<sup>53</sup>

Además de éstas garantías directas, a la Constitución existe la garantía subsidiaria, establecida en el artículo 128 de nuestro máximo ordenamiento jurídico, la cual representa un autocontrol.

<sup>52</sup> Con la existencia del Consejo de la Judicatura Federal, esta función le corresponde a dicho consejo

<sup>53</sup> "La Controversia Constitucional, la acción de Inconstitucionalidad y la Facultad Investigadora de la Corte, caso Tabasco y otros", tercera edición, Monte Alto, México, 1997, páginas XV y XVI

Dentro del esquema de la Defensa de la Constitución, propuesto por el Doctor Héctor Fix-Zamudio, nosotros incorporamos, bajo el aspecto fisiológico, el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en éstos términos:



Consideramos que en el sistema de responsabilidades de los servidores públicos al cual pertenece el juicio político y el procedimiento disciplinario, constituyen medios de defensa de la Constitución, siendo el segundo de carácter especial, en virtud de su naturaleza represiva, para defender directamente la Constitución Federal, con base en la circunstancia de que en materia de responsabilidades de los servidores públicos, el poder público se autolimita, en un autocontrol.

Pero no sólo la autoridad debe limitar, su actuación, para no vulnerar la Constitución Federal, sino también los servidores públicos, que no siempre son representantes de la autoridad, por tal razón deben ajustar su comportamiento, dentro de lo establecido por el artículo 128 de la Constitución, que obliga a todo servidor público a protestar, al asumir un cargo, empleo o comisión en el servicio público, guardar y hacer guardar dicho ordenamiento jurídico supremo. Realizando una defensa secundaria o subsidiaria de la Carta Magna.

Es importante señalar que los servidores públicos al respetar las normas constitucionales, respetan los valores que aquellos tutelan, en el caso del Sistema de Responsabilidades, los valores que se protegen son:<sup>54</sup>

1. Legalidad: Implica el respecto a la Constitución y a las leyes que de ella emanan, son parte del principio de legalidad y condición imprescindible en un Estado de Derecho.
2. Honradez: Esta relacionada con la probidad, decencia, integridad, lealtad, rectitud y honorabilidad e imparcialidad.

<sup>54</sup> Lugo, Verduzco Adolfo "La ética en el Servicio Público, en Andrade, Sánchez Eduardo, Nestor de Buen, et al "Los Valores en el Derecho Mexicano", UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p p 228-233

3. Lealtad: Implica observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que estos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.
4. Imparcialidad: Es actuar con prontitud cuando se ponga en riesgo el patrimonio o los intereses de la Administración Pública Federal, avisando al superior jerárquico de tales eventos.
5. Eficacia: Es cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado al servidor público y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause suspensión o deficiencia a dicho servicio.

Resumiendo, se puede decir que, no solo los derechos fundamentales del servidor público, deben estar consagrados expresamente a nivel constitucional y legal, sino también las garantías para hacerlos efectivos, dichos medios de defensa son: el considerar al procedimiento disciplinario como una garantía de tutela a la Constitución, ya que con este procedimiento se puede reparar alguna violación cometida a esta Carta Magna por parte de cualquier servidor público, piénsese por ejemplo el caso de un Director de alguna entidad de la Administración Pública que desvía fondos federales, en violación al artículo 108 de la Constitución Federal y 2 de la LFRSP, y que a través del procedimiento de responsabilidad administrativa logra restituir tales fondos; otra garantía del servidor público es que la autoridad sancionadora, tenga expresamente de la Ley; así como el acudir directamente al Amparo a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuando vea conculcado sus derechos públicos subjetivos.

## 5. Igualdad del Servidor Público ante la Ley.

Para Cicerón una ley que, promulgada a favor de los hombres, esta repleta de injusticias para con las mujeres. El mandato de igualdad en la formulación de la Ley, exige que todos los servidores públicos tengan los mismos derechos y obligaciones, de acuerdo a la norma jurídica que los regula, de esa manera podemos decir que los servidores públicos son iguales ante la ley, no sólo desde el punto de vista formal sino también material, de acuerdo con su posición frente a la ley, por eso siempre que existan derechos y deberes para cualquier servidor público, existe una norma válida que les otorga tales derechos y deberes; sin embargo no toda norma que otorga esos derechos y deberes, se dirige a un determinado servidor público, sino más bien a todo servidor público, en razón a la posición jurídica que este tiene, frente a la norma jurídica, asimismo el servidor público tiene frente al Estado, derivado de su posición jurídica, a que este no elimine tal posición, derogando o inaplicando normas jurídicas de las cuales tiene interés de que se apliquen eficazmente.

Los servidores públicos en nuestro país tienen como común denominador, identificarse no por el tipo de nombramiento que tienen frente al órgano público al cual sirven, en beneficio de la sociedad, que para algunos más que una semejanza constituiría una diferencia, en virtud de la naturaleza de los actos que realizan, los cuales son propios de un determinado órgano, sin embargo, para nosotros, cuando se establece una diferencia entre los servidores públicos en razón al tipo de órgano público, al cual prestan sus servicios, sin pretenderlo, se hace también, una diferencia entre los derechos públicos que les asisten, logrando con ello una diferencia no solo de los servidores públicos sino de los derechos que les corresponden. Para nosotros el servidor público debe gozar de los mismos derechos y de las mismas obligaciones, cosa que en la realidad, sucede lo contrario, toda vez que si bien es cierto, las obligaciones que enuncia el artículo 47, de la LFRSP, son aplicables y se hacen efectivas a todo servidor público dentro de la esfera de competencia que marca esa ley, también es cierto que tratándose de los derechos que deben tener los servidores públicos, estos no se aplican y se hacen eficaces de la misma manera que las obligaciones, por ejemplo teniendo derecho el servidor público, de que se le aplique un mismo procedimiento cuando es sometido a responsabilidad administrativa, garantizándole con ello su seguridad jurídica, y certeza en la aplicación del Derecho, sucede lo contrario, ya que dependiendo de la potestad de cada Órgano de Control Interno, puede ser sancionado con procedimientos distintos en cuanto a su naturaleza o materia.

Por lo tanto para efectos de la responsabilidad en que puede incurrir una persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, se debe considerar, no el aspecto subjetivo, que se refiere a la calidad de la persona, misma que la hace distinta de otras, por ejemplo si es trabajador de base o de confianza, si esta o no sindicalizado, más bien se debe considerar la conducta infractora, es decir el aspecto objetivo, del servicio público, que se traduce como ya se ha mencionado en el desempeño de un empleo, cargo o comisión en el servicio público. Comparte esta posición el tratadista Ortiz Reyes, al declarar: *“Para el Derecho disciplinario únicamente cuentan las conductas infractoras, su sanción, la competencia de los órganos para aplicarlas y los procedimientos respectivos, resultándole por lo tanto indiferente que el servidor público se encuentre sindicado o formando parte de agrupaciones profesionales tutelares de sus intereses de grupo”*.<sup>55</sup>

Además fue voluntad del constituyente permanente, no distinguir a los servidores públicos bajo el Régimen de Responsabilidades, dicho legislador sostuvo en el trigésimo tercer párrafo de la

<sup>55</sup> Ortiz, Reyes Gabriel “El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal”, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p 123.

exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1982, que: "...*El Régimen de Responsabilidad Administrativa, siempre en concordancia con lo dispuesto por otras leyes, abarcará al personal de los Poderes de la Unión y de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a estas y fideicomisos públicos*".

El principio de igualdad de los servidores públicos ante la Ley, lo encontramos en el artículo 108, que establece:

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

Al interpretar el tratadista José de Jesús Orozco Henríquez, el actual artículo 108 Constitucional nos señala:

*"De este modo, atendiendo al principio de igualdad ante la Ley, se pretendió establecer la responsabilidad a nivel constitucional de todos los servidores públicos, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión"*.

Igualmente sobre el citado artículo 108, se ha comentado, que dio origen a la parte subjetiva del Régimen estatutario de la disciplina administrativa, que encuentra su complemento con los demás objetos regulados por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así lo sostiene el autor citado Ortiz Reyes, para quien: *"Esta disposición crea la parte subjetiva del régimen estatutario de la disciplina administrativa federal, cuyos demás elementos se regulan por la ley ordinaria, conforme al artículo 113 constitucional, es decir, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que previenen las conductas, infracciones, órganos y procedimientos del sistema general de la disciplina administrativa."*<sup>56</sup>

En tal tesitura, la parte subjetiva del régimen de responsabilidad administrativa abarca a todo el personal de los poderes de la unión, y de la administración pública paraestatal, así lo ha sostenido la doctrina al señalar que: *"Del análisis del texto constitucional se desprende que el término que utiliza es el de 'servidor público' con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de Órgano en que se desempeñe o del ordenamiento laboral que lo regule..."*<sup>57</sup>

Sin embargo, no se debe olvidar que el numeral en comento, extiende, para los efectos de la responsabilidad sea política, penal o administrativa, la calidad de servidores públicos, a toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, sea centralizada o paraestatal, que a su vez, el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, inconstitucionalmente la extiende a toda aquella persona que maneje o disponga de recursos públicos federales. Por tal motivo el aspecto subjetivo señalado en el artículo 108 de la Ley Fundamental, se complementa con el aspecto objetivo, relativo a la conducta activa u

<sup>56</sup> Ortiz, Reyes Gabriel "El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal", Secretaría de la Contraloría General de la Federación - Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 103.

<sup>57</sup> Delgadillo, Gutierrez, Luis Humberto "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos", Porrúa, México, 1996, p. 79

omisiva que se realiza en la administración pública federal; y que hace mas igualitario el trato que se les de a los servidores públicos.

Por último, también sobre el citado artículo 108, se ha manifestado que esta disposición legal emana del reclamo popular de establecer un sistema de responsabilidades aplicable a todos los individuos a quienes, la propia Constitución reputa a servidores públicos, sean los miembros de los poderes federales: ejecutivo, legislativo o judicial, es decir no distinguiendo en que servidores públicos no sería aplicable, por lo que solo basta ser servidor público para encontrarse en el supuesto legal arriba invocado, asimismo también el servidor público, es el sujeto a quien se le puede aplicar los procedimientos de responsabilidades que señala el artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entre los cuales queda incluida la responsabilidad administrativa, con todas y cada una de las formalidades derivadas de la aplicación de la Ley antes mencionada, en sí misma, como las normas jurídicas de aplicación supletoria, es decir a todo servidor público sin distinción, se debe aplicar lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley de la materia, en virtud de que si tienen las mismas obligaciones, que bajo ciertas condiciones se amplían por otros ordenamientos, también deben tener los mismos derechos.

Otra norma que nos habla del trato igualitario, aunque sea respecto de las obligaciones de los servidores públicos, es el artículo 127, de la Constitución, el cual establece:

*“El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.”*

El artículo 127 de la Constitución Federal, ya transcrito establece el principio constitucional de sujetar a los servidores públicos, independientemente de su empleo, cargo o comisión a un sistema de remuneración equitativa, que no distingue, la falta de aquella, en algunos cargos.

De la misma manera, dentro de las normas de trato igualitario hacia los servidores públicos, además de las anteriores, destaca la emanada en el artículo 128 de la Carta Magna, la cual indica:

*“Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.”*

Ya hemos explicado que este precepto, constituye una garantía subsidiaria o secundaria de la Constitución, que debe ser respetada por todo servidor público, so pena de incurrir en responsabilidad, cuando con su conducta cause un perjuicio.

Hasta aquí se ha planteado, la preponderancia, en el ámbito de los deberes a que esta sujeto todo servidor público, con la excepción al derecho de remuneración, el cual es de índole laboral, más que administrativo. Por lo que sigue imperando nuestra afirmación de que si todo servidor debe tener obligaciones, también debe tener derechos, que sean la contra partida a las obligaciones administrativas, no siendo óbice a lo anterior el argumentar que las obligaciones de los servidores públicos, por ser distintas, también distintos deben ser sus derechos, no compartimos este criterio porque si bien consideramos que los bienes o valores tutelados por los tipos de infracciones o faltas administrativas, tienen como denominador común, salvaguardar la buena marcha del servicio público, a tal grado que este no se vea perturbado en perjuicio de la sociedad, se tiene que algunas

actividades ponen en más riesgo esa salvaguarda, por lo que exigen más responsabilidad que otras actividades realizadas por otros servidores públicos, sin embargo, sea mayor o menor la obligación, deja de ser obligación. Concluyendo sostenemos que todos los servidores públicos tienen las mismas obligaciones de proteger la correcta marcha del servicio público, sin embargo unos la deben hacer con mayor grado, que otros, por tal razón deben tener los mismos derechos, por ejemplo, que se apliquen las mismas leyes, cosa que no sucede, tocante al procedimiento disciplinario, en el cual se usa indistintamente como supletorio el Código Penal Adjetivo o su similar en materia civil.

Para finalizar, tenemos como norma también igualitaria de los servidores públicos, al artículo 134 de la Carta Suprema, que establece:

*“Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

*Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.*

*Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.*

*El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.*

*Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.”*

Basta decir que solo nos hemos referido, a las disposiciones constitucionales que tratan lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, por ser ella, la que de primera mano consagra el principio de igualdad ante la Ley, a pesar de esto, y tal como lo ha señalado la doctrina:

*“La Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos, incluyéndolos así en el principio de igualdad ante la ley”.<sup>58</sup>*

Con el anterior marco normativo, sólo señalamos un mínimo de disposiciones, que se refieren al principio de igualdad de los servidores públicos ante la Ley, sin embargo, reconocemos que lo hemos hecho en forma negativa, es decir respecto a las obligaciones de carácter administrativo de los servidores públicos, será porque nuestro legislador le faltó, regular los derechos de los servidores públicos, sobre esta materia administrativa, o los considera indiferentes; ante este desinterés, desarrollamos los posteriores temas, donde tratamos de reivindicar los derechos y garantías de los servidores públicos, sea quien sea.

---

<sup>58</sup> Tena, Ramírez Felipe, “Derecho Constitucional Mexicano”, vigesimonovena edición, Porrúa, México, 1995, p. 559



Por este motivo pensamos que la inteligencia de la Ley y principalmente la de su creador, debe no sólo establecer un catálogo de obligaciones de los servidores públicos, sino también un catálogo de derechos, porque la ley es la inteligencia objetivada ordenadora de conductas.<sup>59</sup> La ley es la expresión libre y solemne de la voluntad general; es la misma para todos, sea que proteja, sea que castigue; no puede ordenar sino lo que es justo y útil a la sociedad, ni puede prohibir sino lo que le es perjudicial (artículo IV, Declaración de los Derechos del Hombre).

No estaremos frente a un auténtico Estado de Derecho, en materia de responsabilidades administrativas mientras la ley no se aplica democráticamente, estableciendo obligaciones y derechos.

*Porque no se debe de pensar como lo hace un sector de la Doctrina, que el hombre cuando arrebató a los dioses el poder de legislar, les arrebató, antes que una forma de justicia, un instrumento de control.*<sup>60</sup>

Por el contrario cuando el hombre arrebató a los dioses, el poder de legislar lo hizo para su propio beneficio

Bajo el anterior contexto, si a un servidor público, se le ha de aplicar la misma Ley, también por igualdad se le debe aplicar el ordenamiento jurídico supletorio, al cual hace referencia expresa dicha ley, por ser contenido de esta, cualquier diferencia haría desigual el status jurídico del servidor público frente a la Ley, además de ser injusto.

Tampoco compartimos el criterio del autor Julio Patiño Rodríguez, quien al comentar sobre la creación del Consejo de la Judicatura Federal señaló que con las reformas al artículo 100 de la Constitución y Ley Orgánica del Poder Judicial. Se creó al Consejo de la Judicatura Federal\* y con ello un régimen de excepción en la disciplina de los sujetos de responsabilidad, toda vez que “...*el Legislador estableció un régimen de excepción en materia disciplinaria y laboral aplicable a los servidores públicos del Poder Judicial Federal.*”<sup>61</sup> Como hemos visto no es posible sostener esta tesis, máxime que en un Estado Democrático de Derecho, no debe existir regímenes de excepción, sino que el tratamiento debe ser igual para todo servidor público. Ahora bien el artículo 100 de la Constitución, no puede estar en contradicción con el artículo 108 de la propia Carta Magna, por ser normas jurídicas de la misma jerarquía, lo que cabe realizar es aplicar el principio de igualdad tanto de obligaciones como de derechos.

---

<sup>59</sup> Dromi, Roberto, “Contenido e Interpretaciones de los Derechos Constitucionales”, en Carrio, Elisa María, Pedro J. Frías, et al “Interpretando la Constitución”, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, España, 1994, p.21.

<sup>60</sup> Carlos Villalba, “La Justicia Sobornada”, Trillas, México, 1978, p.84

\* El Consejo de la Judicatura Federal es un órgano especializado que tiene como una de sus funciones principales el régimen disciplinario de los funcionarios y empleados del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

<sup>61</sup> Patiño, Rodríguez Julio “Las quejas en contra de los servidores públicos judiciales y sus consecuencias jurídicas”, en Rodríguez, Lozano Amador, Juventivo V. Castro y Castro, et al “La Justicia Mexicana hacia el Siglo XXI”. UNAM-Senado de la República LVI Legislatura. México, 1997, p.252

## 6. La Interpretación y Aplicación del Artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el Derecho Romano, la interpretación de las leyes estuvo a cargo de los pontífices durante casi toda la República (509 a 27 A.C), y después se reservó al pretor y a los jurisconsultos haciéndose laica, la interpretación de textos normativos.

En la Edad Media, la interpretación de las leyes, la hicieron los padres de la Iglesia, y a partir de la época de la Ilustración, los monarcas interpretaban textos legales, función que posteriormente por influencia de Sir Edward Coke, se trasladó al poder judicial, y hoy en día a todo Órgano con funciones jurisdiccionales como las Contralorías Internas.

Por más clara que pueda aparecer la interpretación y aplicación de una ley, esta se ve constantemente contrastada con la realidad, a tal punto que es necesario adecuarla, a los cambios y condiciones presentes.

Por ello, una ley, por muy clara que sea, no lo es a tal grado, que comprenda todas las circunstancias y condiciones del momento actual en que se interpreta y aplica, en opinión de Villoro Toranzo:

*“Es tal la riqueza y variedad de las circunstancias históricas que siempre se puede presentar la posibilidad de que haya circunstancias no previstas en la formulación más clara de una ley.”<sup>62</sup>*

En materia de interpretación y aplicación del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ha puesto escasa atención a la tutela de los Derechos fundamentales de los Servidores Públicos y garantías para hacerlos efectivos, tal es el caso de la aplicación en forma supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, en tratándose del procedimiento administrativo de responsabilidades, ya que el único argumento de dicha dependencia, al igual que el de los Titulares de los Órganos de Control Interno, de otras dependencias y entidades, es por la ubicación que tiene el numeral en cita, dentro de la estructura de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en virtud de que aquel se encuentra en el Título Segundo, Capítulo IV, que habla de las disposiciones comunes para los Capítulos II y III, relativos al Juicio Político y Declaración de Procedencia, respectivamente. Estando aparte el Título Tercero sobre “Responsabilidades Administrativas.”<sup>63</sup>

Es menester, precisar que la supletoriedad debe operar, cuando una norma jurídica, no alcanza a regular completamente a una institución jurídica, por lo que es necesario acudir a otra norma jurídica que venga a precisarla, así lo ha sostenido el siguiente criterio jurisprudencial:

*“SUPLETORIEDAD DE LAS NORMAS. CUANDO OPERA. La supletoriedad de las normas opera cuando, existiendo una figura jurídica en un ordenamiento legal, ésta no se encuentra regulada en forma clara y precisa, sino que es necesario acudir a otro cuerpo de leyes para determinar sus particularidades.”<sup>64</sup>*

<sup>62</sup> Villoro, Toranzo, Miguel, op. cit. p. 253

<sup>63</sup> Supra, p. 24

<sup>64</sup> Jurisprudencia visible a foja 45 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número. 60, Sexto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, Diciembre de 1992

Sin embargo esta tesis, la consideramos un tanto incompleta, porque, si bien atiende al hecho de acudir a una segunda norma que se considera supletoria, no señala que es la primera la que debe precisar cual norma debe ser a la que se acuda.

El criterio de la Contraloría, para aplicar supletoriamente al procedimiento de responsabilidades, el Código Civil Adjetivo, ha permanecido por más de 18 años, a partir de la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en 1982, las razones históricas que creemos han imperado para desvirtuar esta interpretación lo constituye, por un lado el hecho de que las leyes de Responsabilidades que han estado vigentes en nuestra historia legislativa, han remitido como supletorio, al Código Federal de Procedimientos Penales, y por el otro lado, tenemos el desconocimiento de la naturaleza jurídica del procedimiento disciplinario, como derecho represivo y el de las garantías que debe tener el servidor público enjuiciado.

Se ha dicho que para juzgar de la conveniencia de un precepto legal, es preciso comenzar por fijar su sentido y señalar su alcance, porque mal se puede juzgar lo que no se conoce bien, bajo esta referencia como se ha indicado, el artículo 45 de la Ley en cita, establece una regla de supletoriedad, a la que han acudido los Órganos de Control Interno, con diversa finalidad.

Con anterioridad a la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, no existía algún ordenamiento autónomo que regulara los pasos que la autoridad debería seguir para sancionar las faltas a la disciplina en el ámbito de la Administración Pública Federal, ya que las anteriores leyes de responsabilidades, al referirse a estas infracciones, no obstante identificarlas como faltas administrativas, sólo consignaban un procedimiento penal por la imposición de las sanciones.

Haciendo a un lado, aquél antecedente histórico – legislativo, de la aplicación supletoria del procedimiento penal, al entrar en funciones la SECOGEF, en 1982, empezó a sancionar administrativamente a los servidores públicos, conforme a la LFRSP y como ordenamiento supletorio al Código Federal de Procedimientos Civiles.

En efecto los orígenes de la responsabilidad de los servidores públicos, la encontramos en las materias política y penal, en las cuales era aplicable, el procedimiento penal. Al aparecer en 1982, dentro del sistema de responsabilidades de dichos servidores públicos, la responsabilidad administrativa, se pretendió apartarla completamente de la materia penal, como desafortunadamente se hizo, pero descuidando, lo referente a la supletoriedad del procedimiento disciplinario, por desconocimiento a su propia naturaleza como un Derecho sancionador de las conductas indebidas en el servicio público, ante este desconocimiento, se pensó en utilizar como ordenamiento legal de reenvío; al Código Federal Procedimientos Civiles, que después de acomodarse apretadamente en el razonamiento de la Secretaría de la Contraloría, por cerca de tres décadas, actualmente no resiste la evidencia del criterio correcto adoptado por el Poder Judicial, a través de sus Tribunales, no por referirse expresamente a la interpretación literal y clara del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino porque el procedimiento penal, tiene mayores y mejores técnicas para la protección de los sujetos a quienes se les imputa un acto antisocial.

Dentro de la doctrina, podemos separar tres grupos que toman partido sobre la interpretación del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En el primero de ellos destacan los que consideran supletorio al Código Federal de Procedimientos Civiles, por ejemplo: el Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez al hablarnos del procedimiento disciplinario sostiene que: *“Resulta conveniente señalar que este procedimiento se encuentra reglamentado sólo en sus elementos básicos, y que supletoriamente se aplica el Código Federal de*

*Procedimientos Civiles...*”<sup>65</sup> continúa señalando nuestro tratadista: “*La aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles para la imposición de sanciones administrativas ha sido aceptada por los Tribunales Federales, tal como se consigna en la tesis jurisprudencial del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, sustentada al resolver el Amparo directo 120/76 (jurisprudencias, precedentes y tesis sobresalientes, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo VI, Administrativa, Mayo Ediciones, México, p. 499).*”<sup>66</sup>

La objeción que sostenemos a dicho criterio doctrinal, estriba en señalar que no se puede apoyar una interpretación de una ley en un criterio jurisprudencial que apareció hace 7 años antes de la entrada en vigor de la Ley que se trata de interpretar, ya que como se podrá observar el Amparo directo número 120/76, data del año de 1976, y la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es de 1983. Además la citada tesis constituye un precedente aislado sin fuerza obligatoria, no refiriéndose específicamente a la Ley de la materia, tal como a continuación se reproduce:

*“CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, SUPLETORIEDAD..*

*Aunque todas las multas se cataloguen dentro de los cobros fiscales, en razón de que, para hacerlas efectivas, se sigue el procedimiento económico, tanto la naturaleza del crédito como los trámites para interponer recursos contra sanciones, varían según la materia del ordenamiento legal que establece. Entonces, si un recurso se encuentra previsto en un ordenamiento de carácter netamente administrativo y la sanción tampoco es de naturaleza fiscal, no pertenece al campo de lo tributario la substanciación del recurso que contra la multa se interponga, y no existe razón válida alguna para aplicar el Código Fiscal al trámite del recurso, ya que salvo disposición expresa en contrario de la Ley especial de la materia, es aplicable, supletoriamente, el Código Federal de Procedimientos Civiles en todos los procedimientos administrativos ante autoridades federales.”*

*(Amparo directo 120/76, Supergas de Juárez, S.A., 6 de Mayo de 1976, Unanimidad de votos. Ponente: Juan Gómez Díaz).*

En esta misma corriente del procedimiento civil, como ordenamiento supletorio, se encuentra el Doctor Soberanes Fernández, quien considera que:

*“La Ley Federal de Responsabilidad es omisa respecto a la legislación supletoria aplicable en materia de responsabilidades administrativas, lo cual si es importante ya que dicha ley es muy parca en materia procedimental; pensamos se debe aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.”*<sup>67</sup>

También ubicado en la postura procesalista del Derecho común adjetivo, como aplicable supletoriamente, nos encontramos al autor Carlos A. Morales-Paulín, quien al referirse al procedimiento disciplinario seguido en contra de los servidores públicos, señala “...por lo que hace a la contestación, pruebas, alegatos, éstos se deben regir a lo preceptuado en el Código Federal Civil Adjetivo...”<sup>68</sup>

En el segundo sector de la Doctrina que se muestra partidaria de la aplicación supletoria del Procedimiento Penal, en materia de responsabilidad administrativa, tenemos al Doctor Sergio García Ramírez, quien al referirse a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, indica:

<sup>65</sup> “El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, Porrúa, México, 1996, P. 162 y 163.

<sup>66</sup> Delgadillo, Gutiérrez Luis H., op. cit., p. 162.

<sup>67</sup> Soberanes Fernández, José Luis, “La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos”, en Alvaro Bunster, José Barragán, et al “Las Responsabilidades de los Servidores Públicos”, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1984, pp. 139 y 140.

<sup>68</sup> “El Proceso Administrativo Público”, Porrúa, México, 1999, p. 156.

*“La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es un ordenamiento de triple contenido: orgánico, sustantivo y adjetivo.*

*Es orgánica porque erige las estructuras llamadas a aplicar sus prevenciones sea que aquellas deriven inmediatamente de las previsiones constitucionales, como son los casos de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, sea que resulten establecidos solo a partir de la legislación secundaria, como ocurre en los diversos órganos jurisdiccionales y administrativos que figuran listados en las fracciones II a IX del artículo 3.*

*Es sustantiva, porque fija, por una parte, las hipótesis del juicio político (artículos 6 y 7), y determina por la otra, basada en el artículo 113 de la Constitución, las obligaciones a las que se hallan sujetos los servidores públicos (artículo 47) y las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de dichos deberes (artículo 53). La Ley en vigor dejó de ocuparse en el señalamiento de tipo penales, que fueron encuadradas en el Código Penal.*

*Es un ordenamiento procesal para el juicio político (artículos 9 y siguientes), para la declaratoria de procedencia de enjuiciamiento penal, o remoción de inmunidad (artículos 25 y siguientes), y para la exigencia de responsabilidad administrativa (artículos 57 y siguientes).”<sup>69</sup>*

Respecto a la regla de reenvío, nos sigue comentando el Doctor García Ramírez, que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos funciona como ley especial, que excluye la aplicación de normas generales sobre incriminación en todo cuanto aquella consigna. *“Empero, los problemas que eventualmente plantea el silencio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en cuanto a puntos de procedimiento y apreciación de pruebas, se han de resolver por remisión expresa que hace el artículo 45, bajo el imperio del Código Federal de Procedimientos Penales. También se atenderán en lo conducente, al Código Penal.”<sup>70</sup>*

En el mismo criterio de nuestro tratadista citado, hallamos, al Doctor Guillermo Colín Sánchez,<sup>71</sup> quien al estudiar los procedimientos consignados en la LFRSP, afirma que ésta, regula 4 procedimientos a saber:

1. Procedimiento en el juicio político.
2. “ para funcionarios que disfrutan de inmunidad.
3. “ por responsabilidad administrativa.
4. “ por enriquecimiento ilícito.

Considerando además dicho tratadista que las normas que regulan tales procedimientos son:

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
3. El Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal.
4. El Código Federal de Procedimientos Penales

En el tercer grupo Doctrinal, encontramos, más que una toma de posición sobre la regla de supletoriedad, hallamos una indiferencia, a la misma, que en algunos se presume cierta inclinación, en tanto en otros desconsideración total, por ejemplo el constitucionalista Miguel de la Madrid

<sup>69</sup> García, Ramírez Sergio, “Curso de Derecho Procesal Penal”. Quinta edición, Porrúa, México, 1989, p. 783

<sup>70</sup> García, Ramírez Sergio Op cit pp. 783 y 784.

<sup>71</sup> Colín, Sánchez Guillermo “Derecho Mexicano de Procedimiento Penales”. Decima Tercera Edición, Porrúa, México, 1992, p. 644

Hurtado, quien opina que los principios desarrollados por la LFRSP, deben aplicarse tanto a la responsabilidad política como a la administrativa, señalando con sus propias palabras que:

*“La Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos desarrolló los principios que sobre la responsabilidad política y administrativa define el título cuarto de la Constitución y dio fin a la desafortunada confusión antes existente entre ‘delitos y faltas oficiales’ y ‘delitos comunes’, que fue uno de los factores que contribuyó a la inaplicación de las leyes que estuvieron en vigor en la cuatro décadas anteriores.”<sup>72</sup>*

Siendo un principio la supletoriedad de la citada Ley, se puede presumir, que la norma a la que se reenvía es válida para el juicio político y la responsabilidad administrativa. Por último, entre los tratadistas que mantienen una indiferencia completa al problema de la supletoriedad de la LFRSP, se ubica al Doctor Agustín Herrera Pérez<sup>73</sup>, quien al exponer el procedimiento, en cuanto a las etapas que lo componen no realiza comentario alguno en relación al artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su obra, citada a pie de página.

Ahora bien, como la Ley Constitucional, debe ser respetada principalmente por los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, a ellos les corresponde vigilar que ningún otro ordenamiento jurídico de menor jerarquía, se aparte de dicha ley fundamental, en tal sentido, de que exista contradicción entre éste y aquella, de tal manera si se descubre una posible contradicción, se debe preferir a la Constitución, en vez de la Ley secundaria, y así lo hace la Suprema Corte de Justicia, a quien le corresponde decidir sobre esta cuestión, invalidando para el caso concreto al ordenamiento legal secundario para resolver la cuestión planteada.

En efecto, el artículo 103 de la Constitución Federal, establece:

*“Artículo 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:*

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;*
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restringan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y*
- III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estado o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.”*

Por lo que es un dogma del moderno constitucionalismo, que lo relativo a las cuestiones de constitucionalidad de leyes, corresponde especial pero no exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, esta facultad la encontramos en lo dispuesto por el artículo 107, fracción IX de la Constitución, al señalar:

*“Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncian los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, caso en que serán recurribles ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso, exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.”*

Confirma la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer sobre inconstitucionalidad de leyes, el artículo 84, fracción I, de la Ley de Amparo, al señalar:

<sup>72</sup> De la Madrid, Hurtado Miguel “El Ejercicio de las Facultades Presidenciales”, segunda edición, Porrúa, México, 1999, pp.50 y 51

<sup>73</sup> Herrera, Pérez Agustín “Legislación Federal sobre Responsabilidades Administrativas, de los Servidores Públicos”, Instituto de Administración Pública del Estado de México-Porrúa, México, 1998, p.71

*“Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión, en los casos siguientes:*

*1. Contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por jueces de Distrito, cuando:*

- a) Habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos inconstitucionales, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad”.*

Por lo que las cuestiones de legalidad, por exclusión, corresponden a los Tribunales Colegiados de Circuito.

Sin embargo, no solamente el Poder Judicial Federal le corresponde la defensa principal de la Constitución, sino también a los poderes ejecutivos y legislativo, les están encomendado la Defensa Subsidiaria de la Constitución.

Bajo esta tesitura, le corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, respetar y hacer respetar la Constitución, aplicando las leyes que no pugnen con aquella.

En caso contrario, si llega dicha Dependencia, por equivocación, a aplicar una Ley, que no encuentre su validez en la Ley Fundamental, la Suprema Corte, al conocer del asunto declarará inconstitucional, dicha Ley.

Por su parte los Tribunales Colegiados a quienes se les turne, por vía extraordinaria de impugnación, las resoluciones de las Salas Fiscales, donde se haya reclamado una resolución de responsabilidad administrativa, que haya sido emitida por un Órgano de Control Interno, aplicando una norma jurídica que no corresponda a la Ley de la materia, incuestionablemente el Tribunal Colegiado tiene la facultad para resolver acerca de la validez o invalidez de dicha norma, por ser competente en cuestiones de legalidad.

Respecto a los criterios sustentados por nuestros Tribunales Federales, sobre la citada regla de supletoriedad, consignada en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sobresalen por su importancia, los esgrimidos por: el Tribunal Fiscal de la Federación, los Tribunales Colegiados y la Suprema Corte de Justicia.

La Sala Superior del Tribunal Fiscal, ha considerado que el Código Federal de Procedimientos Civiles no se prevén como supletorio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al indicar en una tesis de jurisprudencia, lo siguiente:

*“AGRAVIOS INSUFICIENTES EN EL JUICIO DE CARACTERÍSTICAS ESPECIALES, SI SE ADUCE SOLO LA INDEBIDA SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, CUANDO ADEMÁS SE INVOCAN PRECEPTOS PERTINENTES DE LA LEY DE LA MATERIA.- No es suficiente para decretar la nulidad de un acto, el que se aduzca la indebida aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que no prevé tal supletoriedad, si además se invocaron preceptos de la Ley de la materia suficientes para fundar el acto y estos no se atacan en la demanda”.*

SS-112

Juicio de Competencia Atrayente No. 21/91.- Resuelto en sesión de 25 de noviembre de 1991, por unanimidad de 6 votos.—Magistrada Ponente: Ma. Guadalupe Aguirre Soria.—Secretaria: Lic. Dora Luz Campos Castañeda.  
R.T.F.F. Tercera Época, Año IV, No. 47, noviembre 1991, p.12.

*En el recurso de revisión administrativa 2/95, interpuesto por el exjuez de Distrito Roberto Jasso Vázquez, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó su criterio sobre la norma jurídica aplicable supletoriamente al artículo 45 de la LFRSP, al manifestar: “En la especie, el Código Federal de Procedimientos Civiles no es aplicable supletoriamente a los procedimientos seguidos en las quejas administrativas que tienen por objeto investigar que la conducta de los magistrados de Circuito o jueces de Distrito, se ajusten a las disposiciones constitucionales y legales con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que tales funcionarios deben observar en el ejercicio de su cargo y, en su caso, fincarles la responsabilidad y aplicarles sanción a que son acreedores en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.”*

Lo anterior es así, porque el artículo 45 de la referida Ley Federal de Responsabilidades contiene disposición expresa que excluye la aplicación que por regla general se hace del Código Federal de Procedimientos Civiles, al establecer:

*‘Artículo 45.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán en lo conducente, las del Código Penal.’*

Cabe mencionar que no obstante que tal precepto se encuentra dentro del Capítulo IV, relativo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III del Título Segundo (procedimiento en el Juicio Político), la redacción del artículo permite establecer con claridad que la intención del legislador no fue limitar la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales a los juicios políticos, sino a cualquiera de los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de los que se encuentra el que ahora se cuestiona.

Bajo ese contexto, no queda duda de que el Código Federal de Procedimientos Penales es el que puede aplicarse de manera supletoria al caso, y no el de Procedimientos Civiles como pretende el inconforme.

Este argumento de la Corte, sirvió para sentar el siguiente precedente:

**“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON APLICABLES, SUPLETORIAMENTE, LAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.**

*El Código Federal de Procedimientos Penales, y no su similar el de Procedimientos Civiles, es el ordenamiento aplicable supletoriamente en los procedimientos seguidos en las quejas administrativas que tengan por objeto investigar si la conducta de los Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito se ajusta a las disposiciones constitucionales y legales, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que tales funcionarios deben observar en el ejercicio de su cargo y, en su caso, fincarles*



*responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva en términos de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Lo anterior porque esta Ley establece , en su artículo 45, que 'En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales', lo cual excluye de considerar para ese efecto al Código Federal de Procedimientos Civiles. Dicha supletoriedad opera no obstante que el citado precepto se encuentra en el capítulo IV, relativo a las disposiciones comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo (procedimiento en el juicio político), pues la redacción de ese capítulo permite establecer con claridad que la intención del legislador no fue limitar la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales a las cuestiones no previstas en la substanciación y resolución de los juicios políticos, sino a cualquiera de los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de los que se encuentra el seguido por el Consejo de la Judicatura Federal en contra de Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito”.*

*Recurso de revisión administrativa 2/95, 22 de febrero de 1996. Unanimidad de diez votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro González Bernabé.*

*El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el cuatro de marzo en curso, aprobó con el número XXII/1996, la tesis que antecede, y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a cuatro de marzo de mil novecientos noventa y seis. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Marzo de 1996, Tesis: P. XXII/96, Página: 466*

No obstante el criterio de la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados, en materia administrativa, empezaron, a partir del precedente de la Corte del año de 1995, a sentar sus respectivos criterios, sobre la norma de reenvío de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la sazón fue el mismo de la citada Corte, pues sostuvieron:

**“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PUBLICOS, SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, Y NO LAS DEL FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES**

*En los procedimientos de responsabilidad administrativa, que son instaurados conforme al título tercero , capítulo I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para investigar la conducta de los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones dejaron de cumplir con su obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y en su caso fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva, es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, porque en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expresamente se establece que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esa Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, lo que excluye la aplicación para ese efecto del Código Federal de Procedimientos Civiles, sin que lo impida el hecho de que el citado precepto se encuentre contenido en el capítulo IV, del Título Segundo, relativo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III, de ese mismo título, que se refieren al procedimiento en el juicio político; porque al no existir en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ninguna otra disposición relativa a la supletoriedad, nada permite concluir que en los demás casos sea aplicable el Código*

*Federal de Procedimientos Civiles; de ahí que sea el ordenamiento adjetivo penal, el aplicable supletoriamente para la substanciación y resolución, de todos los procedimientos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades, incluyendo el relativo a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos”.*

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

*Amparo en revisión 549/96.- Raúl Rodríguez Garza.- 6 de noviembre de 1996.- Unanimidad de votos.- Ponente: Marco Antonio Arroyo Montero.- Secretario: Julio Jesús Ponce Gamiño.*

*Amparo en revisión 536/96.- Francisco Javier Garibay Aguiluz y coag.- 6 de noviembre de 1996.- Unanimidad de votos.- Ponente Marco Antonio Arroyo Montero.- Secretario: Julio Jesús Ponce Gamiño, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: V. enero de 1997, Tesis: VIII 1º. 8ª, Página: 540.*

Con esta homogeneidad de criterios, que nos refieren los citados Tribunales, para aplicar supletoriamente al procedimiento de responsabilidades de los servidores públicos, el Código Penal Adjetivo, el 9 de marzo de 2000, se sentó jurisprudencia definida por integración de criterios uniformes y reiterados en el mismo sentido, que refieren sin lugar a dudas, como aplicable supletoriamente al último cuerpo legal citado, tal como se desprende de dicha jurisprudencia:

*“LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES, LA LEGISLACIÓN SUPLETORIA APLICABLE AL PROCEDIMIENTO DERIVADO DE LA, ES EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y EL CODIGO PENAL FEDERAL DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 45 DE DICHA LEGISLACION Y NO EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- De lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desprende que en los casos no previstos por dicha ley en el procedimiento administrativo de responsabilidades, se aplicarán supletoriamente las disposiciones contenidas en el Código Federal de Procedimientos Penales y en lo conducente, el Código Penal Federal; por ende, si en dicho procedimiento se aplicó supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, ello es inexacto y violatorio de los artículos 14 y 16 constitucionales.*

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO**

**II. 1º.A. J/15**

*Amparo directo 193/99.-Rosa Isela Hidalgo Baca.- 10 de febrero de 2000.-Unanimidad de votos.- Ponente: José Ángel Mandujano Gordillo.- Secretaria: Mónica Saloma Palacios.*

*Amparo directo 293/99.-Francisco Galán Granados.-10 de febrero de 2000.-Unanimidad de votos.- Ponente.- Manuel Baraibar Constantino.- Secretaria: Blanca Isabel González Medrano.*

*Amparo directo 649/99.-Javier Heredia Pineda.-24 de febrero de 2000.-Unanimidad de votos.- Ponente: Jaime Raúl Oropeza García.- Secretario: Clemente Delgado Salgado.*

*Amparo directo 404/99.-Rebeca Martínez Juárez.-2 de marzo de 2000.-Unanimidad de votos.- Ponente: Cleotilde Juvenalia Meza Navarro, secretaria de tribunal en funciones de*

*Magistrada, en términos del artículo 36 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.*

*Amparo directo 511/99.-Alfredo Espinosa Carrera.-9 de marzo de 2000.-Unanimidad de votos.- Ponente: Cleotilde Juvenalia Meza Navarro, secretaria de tribunal en funciones de Magistrada, en términos del artículo 36 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.- Secretario: Jorge C. Arredondo Gallegos.*

Ajustando diametralmente su criterio, conforme a la anterior jurisprudencia la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, elaboro, las “Reglas para la aplicación de Sanciones Previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, según el tipo de la falta”, dicha normatividad no tiene fecha de publicación, sin embargo encontramos en ellas directrices para la actuación de los Organos de Control Interno, en lo que hace a las formalidades del procedimiento disciplinario y relativo a la supletoriedad de la LFRSP se señala:

*“Finalmente, es necesario puntualizar, que esta Secretaría inveteradamente ha sostenido el criterio de que en el procedimiento administrativo de responsabilidades, debe aplicarse supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, por ser dicho procedimiento esencialmente de naturaleza civil y no penal, Sin embargo algunas Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, así como Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, interpretando incorrectamente el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el cual se encuentra colocado en el Título Segundo de dicha ley, que se refiere al Juicio Político y a la Declaración de Procedencia, han resuelto que la legislación aplicable al procedimiento administrativo en forma supletoria es el Código Federal de Procedimientos Penales y en consecuencia han declarado la nulidad de lo actuado al haber aplicado la autoridad instructora, el Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo tanto, para evitar esta situación es conveniente en lo subsecuente aplicar el Código Federal de Procedimientos Penales”.*

Consideramos que con la nueva adaptación del procedimiento disciplinario, bajo la guía intelectual del Código Federal de Procedimientos Penales, se vendrá a obtener mejores garantías para los enjuiciados, que veían en el procedimiento civil, una limitante a la defensa en contra del Estado, de sus derechos fundamentales. Con ello no queremos decir que el Código Penal Adjetivo deba aplicarse completamente, sino sólo como instrumento de tutela de las defensas del justiciable. Haciendo del procedimiento de responsabilidades, un medio que represente la mejor de las garantías de defensa.

## **7. Necesidad de Unificar Criterios en la Interpretación y Aplicación del Artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

El marco legislativo sobre responsabilidades de los servidores públicos, respecto a las Entidades federativas encuentra su fundamento subjetivo y objetivo en el artículo 108, de la Constitución Federal, en cuya último párrafo, se prevé lo siguiente:

*“Artículo 108...*

*Las constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de esta artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñan empleo, cargo o comisión en los Estados y en los municipios”.*

Es conveniente agregar, que en nuestro sistema jurídico nacional, derivado del pacto federal, entre las distintas Entidades y la Federación, cada una de ellas tiene facultades expresas por la misma Constitución Política de nuestro país, de expedir dentro de su ámbito respectivo de competencia, las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, así lo señala expresamente el artículo 109, que a su letra dice:

*“El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos...”*

Por tal motivo, cada Entidad Federativa, puede expedir la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

### **7.1 Legislación Estatal.**

Hoy en día podemos decir que no hay Estado alguno, que no haya expedido la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Sin embargo, en algunas de ellas, existe más desarrollo, no sólo de la técnica jurídica, sino de la garantía de un procedimiento acorde con lo establecido expresamente por la Ley. Pasamos a exponer, a cada una de las leyes de responsabilidades de las Entidades, por lo que hace sólo a la garantía de reenvío a la legislación supletoria de cada una de ellas.

*Estado: Aguascalientes*

Publicada: el 19 de julio de 1987.

Reglamentaria: del Título Cuarto de la Constitución Estatal.

Solo contempla como norma de reenvío al artículo 82 que establece:

*“Artículo 82.- Las notificaciones y comunicados para la práctica de diligencias se harán personalmente con formalidades establecidas por el Código de Procedimientos Civiles vigente en el Estado.”*

Este artículo está ubicado en el Capítulo IX: “Disposiciones Comunes”.

*Estado: Baja California*

Publicada: el 31 de enero de 1984

Reglamentaria: del Título Octavo de la Constitución.

La norma de reenvío expresa:

*“Artículo 40.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código de Procedimientos Penales del Estado. Asimismo, se atenderán en lo conducente las del Código Penal.”*

Este artículo está ubicado en el Capítulo cuarto: “Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo”, relativos al Juicio Político y a la Declaración de Procedencia, respectivamente.

*Estado: Baja California Sur*

Publicada: el 3 de febrero de 1984.

Reglamentaria: del Título Noveno de la Constitución.

La norma de reenvío, indica:

*“Artículo 44.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código de Procedimientos Penales en el Estado. Asimismo, se atenderán en lo conducente, las del Código Penal.”*

Este artículo está ubicado en el Capítulo cuarto: “Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo”, relativos al Juicio Político y a la Declaración de Procedencia, respectivamente.

*Estado: Campeche*

Publicada: el 19 de diciembre de 1984

Reglamentaria: del Capítulo XVII de la Constitución Estatal.

La norma de reenvío indica:

*“Artículo 43 .- En todo lo relativo al procedimiento no previsto en esta Ley, así como en la apreciación y valoración de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código de Procedimientos Penales del Estado. Asimismo, se aplicarán en lo conducente, las del Código Penal.”*

Este artículo está ubicado en el Capítulo cuarto: “Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo”, relativos al Juicio Político y a la Declaración de Procedencia respectivamente.

*Estado: Coahuila*

Publicada: el 24 de abril de 1984.

Reglamentaria: del Capítulo Único del Título Sexto de la Constitución Estatal.

La norma de reenvío expresa:

*“Artículo. 50.- En todas las cuestiones relativas a los procedimientos de Juicio Político y de Declaración de Procedencias en materia de responsabilidad penal, no prevista en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código de Procedimientos Penales vigente en el Estado. Asimismo, se atenderán en lo conducente las del Código Penal del Estado.”*

Este artículo está ubicado en: el Capítulo cuarto “Disposiciones Comunes para los capítulos II y III del Título Segundo”, relativos al Juicio Político y Declaración de Procedencia, respectivamente.

*Estado: Colima*

Publicada: el 8 de diciembre de 1984.

Reglamentaria: del Título once de la Constitución Estatal.

La norma de reenvío expresa:

*“Artículo 42.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstos en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Penal del Estado.”*

Este artículo está ubicado en el Capítulo Cuarto: “Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo”, relativos al Juicio Político y a la Declaración de Procedencia respectivamente.

*Estado: Chihuahua*

Publicación: 17 de mayo de 1989.

Reglamentaria: Capítulo sexto del Título XII de la Constitución Estatal.

No se encuentra disposición alguna que reenvíe a otra norma u ordenamiento legal aplicable supletoriamente.

*Estado: Chiapas*

Publicada: el 25 de enero de 1989.

Reglamentaria: del Título Noveno de la Constitución Estatal.

La norma de reenvío expresa:

*“Artículo. 43.- En todo lo relativo al procedimiento no previsto en esta Ley, así como en la apreciación y valoración las pruebas, se observaran las disposiciones del Código de Procedimientos Penales del Estado. Asimismo se aplicarán en lo conducente las del Código Penal de la propia Entidad”.*

Este artículo fue reformado el 11 de julio de 1989, suprimiendo la referencia al Código Penal, para quedar:

*“Artículo. 43.- En todo lo relativo al procedimiento no previsto en esta Ley, así como en la apreciación y valoración de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código de Procedimientos Penales del Estado.”*

Este artículo está ubicado en: el Capítulo Cuarto “Disposiciones Comunes para los capítulos II y III del Título Segundo”, de dicha Ley relativo Juicio político y Declaración de Procedencia respectivamente.

*Estado: Durango*

Publicada: el 26 de diciembre de 1987

Reglamentaria: del Capítulo Único del Título Quinto de la Constitución Estatal.

La norma de reenvío expresa:

*“Artículo 45.- En todo lo relativo al procedimiento que no esté previsto en esta Ley, así como en la apreciación y valoración de las pruebas, se observaron las disposiciones del Código Procesal Penal del Estado. Asimismo se aplicarán en lo conducente las del Código Penal de la propia Entidad.”*

Este artículo está ubicado en el Capítulo cuarto: “Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo”, relativos al Juicio Político y a la Declaración de Procedencia respectivamente.

*Estado: Guerrero*

Publicada: el 3 de febrero de 1984.

Reglamentaria: del Título Décimo Tercero de la Constitución Estatal.

La norma de reenvío expresa:

*“Artículo. 44.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código de Procedimientos Penales, así mismo se atenderán en lo conducente las del Código Penal del Estado.”*

Este artículo está ubicado en el Capítulo Cuarto “Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo” que hablan del Juicio Político y Declaración de Procedencia respectivamente.

*Estado: Guanajuato*

Publicada: el 3 de abril de 1984.

Reglamentaria: del artículo 122 de la Constitución Estatal.

La norma de reenvío expresa:

*“Artículo 25.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento, así como en la apreciación de las pruebas, se aplicará supletoriamente el Código de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán en lo conducente, las normas del Código Penal.”*

Sobre esta ley, podemos señalar que no consagra un procedimiento autónomo para el Juicio Político.

Este artículo está ubicado en el Capítulo II “De la Declaración de Procedencia por delitos comunes” que se encuentra este a su vez en el Título Segundo.

*Estado: Hidalgo*

Publicada: el 8 de junio de 1984

Reglamentaria: del Título Décimo de la Constitución Estatal.

La norma de reenvío expresa:

*“Artículo 45: En todas las cuestiones relativas al procedimiento no prevista en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal.”*

Este artículo esta ubicado en el Capítulo IV “Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título II”, que trata del Juicio Político y de la Declaratoria de Procedencia, respectivamente.

*Estado: Jalisco*

Publicada: El 23 de diciembre de 1997.

Reglamentaria: No señala que parte de la Constitución reglamenta

La norma de reenvío:

*“Artículo 60 (segundo párrafo): En todos los casos relativos a la materia sustantiva o adjetiva no previstos en la presente ley, se aplicarán en lo conducente, las disposiciones aplicables del Código Penal y Código de Procedimientos Penales del Estado.”*

Este artículo esta ubicado en el Título Cuarto “Disposiciones comunes para los procedimientos de Juicio Político y Declaración de Procedencia.”

*Estado: Estado de México*

Publicada: el 11 de septiembre de 1990.

Reglamentaria: del Título Tercero de la Constitución Estatal.

La norma de reenvío expresa:

*“Artículo 40- En todo lo relativo al procedimiento no previsto en esta Ley así como en el ofrecimiento y valoración de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código de Procedimientos Penales del Estado, asimismo, en lo conducente, las del Código Penal de la propia Entidad.”*

Este artículo se ubica en el Capítulo IV “Disposiciones Comunes para los capítulos II y III del Título Segundo de dicha Ley”, relativos al Juicio Político y la Declaratoria de Procedencia, respectivamente.



En cuanto al Título Tercero referente “De las Responsabilidades Administrativas”, se encuentran tanto el Capítulo III, denominado “Sanciones Disciplinarias y Procedimiento Administrativo para aplicarlas”, como el Capítulo IV, sobre “Del Fincamiento de Responsabilidades Administrativas Resarcitorias”, estableciéndose en el artículo 91, de dicha Ley, lo siguiente “En todo lo relacionado al procedimiento, ofrecimiento y valoración de pruebas que se regulan en los Títulos Tercero y Cuarto de esta ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones relativas del Código de Procedimiento Civiles del Estado.”

Este último artículo se encuentra, en el Título Cuarto, Capítulo Unico “Del Registro Patrimonial de los Servidores Públicos”.

Opinamos que la Ley mexiquense, es una de las mas desarrolladas de nuestro sistema jurídico, en materia de responsabilidades, en virtud de que expresamente remite como supletorio al Código de Procedimientos Civiles.

*Estado: Michoacán*

Publicada: el 27 de septiembre de 1984.

Reglamentaria: del Título Cuarto de la Constitución Estatal.

La norma de reenvío expresa:

*“Artículo 42.- En lo relativo a las cuestiones de procedimientos no previstos en esta Ley, así como la apreciación de las pruebas se observarán las disposiciones del Código Procesal Penal del Estado de Michoacán”*

Esta ubicado en el Capítulo quinto “Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III relativos del Juicio Político y de la Declaración de Procedencia, respectivamente

Esta Ley no está estructurada en Títulos.

*Estado: Morelos*

Publicada: el 7 de septiembre de 1983

Reglamentaria: del Título Séptimo de la Constitución Estatal.

No existe norma de reenvío, además no consagra un capítulo expreso para el trámite de la Declaración de Procedencia, sólo regula en los Capítulos III y IV, lo relativo al Juicio Político y Responsabilidad Administrativa de los servidores públicos. No reenvía a ninguna norma u ordenamiento jurídico aplicable supletoriamente en sus 56 artículos.

Sobre esta Ley, se puede decir que sólo se divide en capítulos.

*Estado: Nayarit*

Publicada el 1 de febrero de 1984.

Reglamentaria: Título Octavo de la Constitución Estatal.

La norma de reenvío expresa:

*“Artículo 56.- En todas cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la valoración de las pruebas se observarán las disposiciones del Código de Procedimientos Penales del Estado. Asimismo, se atenderán en lo conducente, las del Código Penal.”*

Este artículo está ubicado en el Capítulo Cuarto: “Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo”, relativos al Juicio Político y a la Declaración de Procedencia respectivamente.

*Estado: Nuevo León.*

Publicada: el 29 de enero de 1997.

Reglamentaria: del Título Séptimo de la Constitución Política del Estado.

La norma de reenvío expresa:

*“Artículo 8.- Para todo lo no previsto en esta Ley se observarán supletoriamente las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles vigente en el Estado, a excepción del Título Segundo, para el cual se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Penales.”*

Este artículo se ubica en el Capítulo Único “Disposiciones Generales” del Título Primero. Sin embargo en el artículo 48 (ubicado en el Título Segundo que se refiere a los procedimientos ante el Congreso del Estado en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia, se establece:

*“Artículo 48.- En todo lo no previsto en este Título se observarán supletoriamente en lo aplicable las reglas que establece la Ley Orgánica del Poder Legislativo, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado y el Código de Procedimientos Penales vigente en el Estado.”*

Este ordenamiento jurídico es el más evolucionado, ya que excluye expresamente entre falta administrativa y delito como se puede apreciar en el artículo 50: *“Todo servidor público incurrirá en responsabilidad administrativa cuando sin constituir delito, incumpla con las siguientes obligaciones generales de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones.”* Cuenta además esta Ley con 64 supuestos de irregularidad.

En el artículo 57 establece la gravedad de los supuestos de incumplimiento y la sanción correspondiente, es decir determina la sanción que corresponde a cada supuesto de incumplimiento.

*Estado: Oaxaca*

Publicada: el 1 de junio de 1996.

Reglamentaria: Título Quinto de la Constitución Estatal.

La norma de reenvío expresa: “Artículo 60. (párrafo segundo) En todo lo relacionado al procedimiento, ofrecimiento y valoración de pruebas que se regulan en este Título Cuarto, son aplicables supletoriamente las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles del Estado.”

Este artículo esta ubicado en el Título Cuarto “De la Responsabilidad Administrativa”

Estado: Puebla

Publicada: el 29 de junio de 1984

Reglamentaria del Título IX de la Constitución Estatal.

La norma de reenvío señala:

*“Artículo 48. En todo lo no previsto en los procedimientos que se contemplan en los Títulos Segundo y Tercero de esta Ley, así como en la apreciación y valoración de las pruebas, se observaran las disposiciones del Código de Procedimientos en materia de Defensa Social del Estado. Asimismo, se aplicaran, en lo conducente, las del Código de Defensa Social del Estado”.*

Este artículo se encuentra ubicado en el Capítulo III “Disposiciones Comunes para los Capítulos I y II del Título Segundo”, relativo al Juicio Político y Declaración de Procedencia, respectivamente.

*Estado: Querétaro*

Publicada: el 17 de diciembre de 1992

Reglamentaria del Título Séptimo de la Constitución Estatal

La norma de reenvío señala:

*“Artículo 38 En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación y valoración de las pruebas, se observaran las disposiciones del Código de Procedimientos Penales vigente en el Estado. Se tendrá también, en lo conducente las del Código Penal de la Entidad.”*

Este artículo esta ubicado en el Capítulo IV “Disposiciones Comunes para los Capítulos Segundo y Tercero”, relativos al Juicio Político y Declaratoria de Procedencia, respectivamente.

*Estado: Quintana Roo*

Publicada: 8 de marzo de 1982

Reglamentaria: No señala en su artículo que parte de la Constitución Reglamenta.

Es el ordenamiento legal mas atrasado en materia de responsabilidad disciplinaria, ya que distingue todavía, entre delitos comunes y delitos oficiales, que cometan los funcionarios y empleados del Estado y los ayuntamientos. Respecto a la norma de reenvío, en el artículo 20 se establece:

*“Artículo 20.- En todo aquello que pugne con las disposiciones de la presente ley, son aplicables las reglas consignadas en el Código Penal y de Procedimientos Penales vigentes en el Estado”.*

Este artículo se ubica en el Título 11 “Disposiciones Generales”.

Esta Legislación es un verdadero Código Penal por establecer un catalogo de delitos oficiales.

No hay norma alguna que haga referencia expresa a la responsabilidad administrativa.

*Estado: Sinaloa*

Publicada: 8 de noviembre de 1985.

Reglamentaria: No establece en su artículo 1º, si es reglamentaria de la Constitución, sin embargo es la mejor organizada respecto a su técnica legislativa ya que deja en su último capítulo IX lo relativo a las disposiciones comunes señalando en el artículo 94, lo siguiente:

*“Artículo 94.- En todo lo no previsto por esta Ley se observarán, en lo conducente, las disposiciones de los Códigos Penal y de Procedimientos Penales para el Estado.”*

Este artículo se ubica en el capítulo IX “Disposiciones Comunes”.

*Estado: Sonora*

Publicada: el 9 de abril de 1984.

Reglamentaria: No establece que parte de la Constitución reglamenta.

La norma de reenvío expresa:

*“Artículo 53.- Tanto en el Juicio Político como en el procedimiento para la Declaración de Procedencia, se aplicará el Código de Procedimientos Penales del Estado, en lo relativo a la admisión, desahogo y valoración de las pruebas. Asimismo, se aplicarán las disposiciones de éste y del Código Penal en todo aquello que resulte aplicable”.*

Este artículo está ubicado en el Título Cuarto “Disposiciones Comunes para los Títulos II y III”, relativos al Juicio Político y a la Declaración de Procedencia respectivamente.

*Estado: San Luis Potosí*

Publicada el 26 de mayo de 1989.

Reglamentaria: del Capítulo XXII de la Constitución Estatal.

La norma de reenvío expresa:

*“Artículo 49.- En todo lo relativo al procedimiento no previsto en esta Ley, así como en la apreciación y valoración de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código de Procedimientos Penales del Estado. Asimismo se aplicarán en lo conducente, las del Código Penal del Estado.”*

Este artículo está ubicado en el Capítulo cuarto: “Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo”, relativos al Juicio Político y a la Declaración de Procedencia respectivamente.

*Estado: Tabasco*

Publicada: el 13 de julio de 1983.

Reglamentaria: del Título Séptimo de la Constitución Estatal.

La norma de reenvío expresa:

*“Artículo 45.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código de*

*Procedimientos Penales vigente en el Estado; asimismo se atenderán en lo conducente, las del Código Penal.”*

Este artículo está ubicado en el Título Cuarto “Disposiciones Comunes, para los Capítulos II y III del Título Segundo”, que se refieren al Juicio Político y a la Declaración de Procedencia, respectivamente.

*Estado: Tamaulipas*

Publicada: el 3 de marzo de 1984.

Reglamentaria: del Título Once de la Constitución Estatal.

La norma de reenvío expresa:

*“Artículo. 45.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de pruebas, se observarán las disposiciones del Código de Procedimientos Penales del Estado. Asimismo, se atenderán en lo conducente, las del Código Penal de la propia entidad.”*

Este artículo está ubicado en: el Capítulo Cuarto “Disposiciones Comunes para los capítulos II y III del Título Segundo”, relativos al Juicio Político y Declaración de Procedencia, respectivamente.

*Estado: Tlaxcala*

Publicada: el 21 de marzo de 1984

Reglamentaria: del Título VI de la Constitución Estatal.

La norma de reenvío expresa:

*“Artículo 3º.- En lo no previsto en esta Ley en cuanto al procedimiento se aplicarán supletoriamente las Leyes Penales del Estado.”*

Este artículo está ubicado en el Capítulo I: “Disposiciones Generales”.

*Estado: Veracruz*

Publicada: el 24 de agosto de 1985.

Reglamentaria: del Título Sexto de la Constitución Estatal.

La norma de reenvío expresa:

*“Artículo 45.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán en lo conducente, las del Código Penal.”*

Este artículo está ubicado en el Capítulo IV “Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo”, que se refieren al Juicio Político y Declaración de Procedencia, respectivamente.

*Estado: Yucatán*

Publicada: el 9 de marzo de 1989.

Reglamentaria: del Título Noveno de la Constitución Estatal.

No contiene una norma que remita a otra para completar lagunas, sólo en su artículo 34, y tratándose del Juicio Político y de la Declaración de Procedencia establece lo siguiente:

*“Artículo.34.- En lo no previsto por esta Ley, en relación con las discusiones y votaciones se observarán, en lo aplicable, las reglas que establecen la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, para la discusión y votación de las leyes. En todo caso las votaciones deberán ser nominales para formular, aprobar o reprobado las conclusiones o dictámenes de las Comisiones y para resolver incidental o definitivamente en el procedimiento.”*

Este artículo se ubica en el Capítulo Cuarto “Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III” del Título Segundo relativo al Juicio Político y Declaración de Procedencia respectivamente

*Estado: Zacatecas*

Publicada: el 19 de enero de 1986

Reglamentaria: del Título Noveno, Capítulo Único, de la Constitución Estatal.

La norma de reenvío expresa:

*“Artículo 55.- En todo lo relativo al procedimiento no previsto en esta Ley, así como en la apreciación y valoración de las pruebas, se observarán las disposiciones de los Códigos Penal y de Procedimientos Penales del Estado, ambos como supletorios.”*

Este artículo está ubicado en el Capítulo IV “Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo de esta Ley”, que se refieren al Juicio Político y Declaración de Procedencia respectivamente.



Del anterior análisis obtenemos, que de las 31 Entidades Federativas, solo cuatro de ellas contemplan como supletorio de la Ley de Responsabilidades, al Código de Procedimientos Civiles, tales Entidades son: Oaxaca, Estado de México, Nuevo León y Aguascalientes.

Las restantes, siguen el criterio del Legislador Federal, que elaboró la LFRSP, estableciendo como supletorio de esta Ley, al Código Federal de Procedimientos Penales.

Podemos señalar que los Órganos de Control Interno, facultados por las Leyes de Responsabilidades de las citadas Entidades, al igual que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y los titulares de los Órganos de Control Interno, de las dependencias y entidades, tampoco están obligados a seguir la jurisprudencia establecida en marzo de este año, por los Tribunales Colegiados de Circuito, que al interpretar el artículo 45, de dicha Ley de la materia, sentaron el criterio de ser aplicable supletoriamente el Código Penal Adjetivo, así como el sustantivo ambos federales.

No obstante lo anterior, es necesario, unificar criterios sobre la interpretación y aplicación de las leyes de responsabilidades, por parte de todos los Órganos competentes de aplicarlas, quienes independientemente de los motivos que puedan tener para preferir tal o cual Código de Procedimientos, sea penal o civil, deben considerar, de que antes que la Ley, esta el hombre, y si este en el desempeño de un empleo, cargo o comisión en el servicio público, llegare a cometer alguna irregularidad, se debe ante todo cuidar que sea sometido a un mínimo de garantías, que necesariamente debe tener todo enjuiciado por el Estado, para que este no se muestre despótico y arbitrario. Entre tales garantías, se encuentra el aplicarle leyes iguales para todos ellos, dada su condición de sometidos a un procedimiento de responsabilidades, respetándoseles a toda costa, el principio de exacta aplicación de la ley, consagrado en el artículo 14 de la Constitución Federal. Todo ello lo manifestamos porque vemos en la LFRSP, una normatividad que, se preocupa por establecer un catálogo de obligaciones, a cargo de los servidores públicos estancándose en un precario e inhumano régimen sancionatorio, desatendiéndose por ende de consignar un mínimo de Derechos Públicos a favor del servidor público, así como las garantías para hacerlos efectivos, como es el caso de aplicar uniformemente en todas las legislaciones de responsabilidades, de nuestro sistema jurídico, el Código de Procedimientos Penales, sea federal o local, según corresponda. Sin embargo con tal aplicación no pretendemos proponer un paliativo a todas las injusticias que se presentan en todo procedimiento, incluido el de responsabilidades de los servidores públicos, sino más bien lo preferimos por ser tanto el Código Penal como el Código Federal de Procedimientos Penales, cuerpos normativos, que conceden ese mínimo de garantías, que todo individuo sometido a la potestad del Estado, debe tener.

Por ejemplo, el inculpado en el procedimiento penal federal, tiene las siguientes garantías, que consagra no solo el artículo 20 constitucional, sino el artículo 128 del Código Federal de Procedimientos Penales, mismas que se traducen en:

- I. Se hará constar por quien haya realizado la detención o ante quien, aquel haya comparecido, el día, hora y lugar de la detención o de la comparecencia, así como, en su caso, el nombre y cargo de quien la haya ordenado. Cuando la detención se hubiere practicado por una autoridad no dependiente del Ministerio Público, se asentará o se agregará, en su caso, la información circunstanciada suscrita por quien la haya realizado o haya recibido al detenido:*
- II. Se le hará saber la imputación que existe en su contra y el nombre del denunciante o querellante,*
- III. Se le hará saber los derechos que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y particularmente en la averiguación previa, de las siguientes:*
  - a) No declarar si así lo desea, o en su caso contrario, a declarar asistido por su defensor;*
  - b) Tener una defensa adecuada por sí, por abogado o por persona de su confianza, o si no quisiere o no pudiere designar defensor, se le designará desde luego un defensor de oficio;*
  - c) Que su defensor comparezca en todos los actos de desahogo de pruebas dentro de la averiguación.*
  - d) Que se le faciliten todos los datos que solicite para su defensa y consten en la averiguación, para lo cual se permitirá a él y su defensor consultar en la oficina del Ministerio Público y en presencia del personal, el expediente de la averiguación previa;*
  - e) Que se le reciban los testigos y demás pruebas que ofrezca y que se tomarán en cuenta para dictar la resolución que corresponda, concediéndosele el tiempo necesario para ello, siempre que no se traduzca en entorpecimiento de la averiguación y las personas cuyos testimonios ofrezca se encuentren en el lugar donde aquella se lleva a cabo.*

- Cuando no sea posible el desahogo de pruebas, ofrecidas por el inculpado o su defensor, el juzgador resolverá sobre la admisión y práctica de las mismas; y*
- f) *Que se le conceda, inmediatamente que lo solicite, su libertad provisional bajo caución, conforme a lo dispuesto por la fracción I del artículo 20 de la Constitución y en los términos del párrafo segundo del artículo 135 del este Código.”*

Con la anterior descripción del artículo en comentario, no queremos asimilar el procedimiento penal, en su fase de averiguación previa, al procedimiento disciplinario, sino adoptar las anteriores garantías ajustándolas a éste procedimiento de acuerdo a su propia naturaleza.



**CAPITULO CUARTO:**  
**EL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES  
PÚBLICOS Y EL ARTÍCULO 45 DE LA LEY FEDERAL DE  
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS  
(ALCANCES Y CONSECUENCIAS)**

1. Sujetos de Responsabilidad Disciplinaria.
2. Órganos públicos que pueden aplicar el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
3. Clases de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos
4. El procedimiento de responsabilidades de los Servidor Públicos y la naturaleza jurídica de la actividad sancionadora.
5. Alcances y consecuencias jurídicas en la aplicación del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

## 1. Sujetos de Responsabilidad Disciplinaria.

En el sistema jurídico mexicano, los sujetos que pueden ser sometidos al procedimientos administrativo de responsabilidades, son todas aquellas personas que independientemente de sus calidad desempeñen un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, por lo tanto la actuación de la potestad disciplinaria, no esta en función del nombramiento que se le haga a una persona, como servidor público, sino por la naturaleza de los actos realizados, consistentes como se ha dicho en el desempeño de un empleo, cargo o comisión en la citada Administración Pública, bajo esta consideración quien voluntariamente y sin estar coaccionado, se coloque en la posición de servidor público de una entidad digamos Telecomunicaciones de México, realizando funciones para las cuales no ha sido nombrado, y no obstante dicha situación, se ostente como servidor publico de esta entidad, dando origen, a la producción de un daño económico a Telecomunicaciones de México, por lo que en términos de los artículos 108, primer párrafo, de la Constitución Federal, 1º fracciones I, II III y IV, 2º, 3º fracción II, entre otros de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, le debe deparar sanción, tanto administrativa como económica, en virtud de haber actualizado las hipótesis legales en comento, tal como se desprende de las mismas lo siguiente:

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

Por su parte en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se señala:

*“Artículo 1º. Esta ley tiene por objeto reglamentar el título cuarto constitucional en materia de:*

- I. Los sujetos de responsabilidad en el Servicio Público;*
- II. Las obligaciones en el servicio público;*
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;*
- IV. Las autoridades competentes y los procedimiento para aplicar dichas sanciones ...”*

*“Artículo 2º. Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.*

*Artículo 3º. Las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán:...*

*Fracción II. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ...”,*

Es importante señalar que por Decreto de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, en fecha 24 de diciembre de 1996, se reformó entre otros el artículo 48 de la última ley citada, estableciendo textualmente:

*“Artículo 48. Para los efectos de esta ley se entenderá por Secretaría a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo”.*

Por lo que si en el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Federal, se extiende el concepto de servidor público, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, y siendo Telecomunicaciones de México, una entidad de la Administración Pública Federal, de conformidad con el artículo 90 de la propia Carta Magna, no cabe hacer alguna objeción sobre su pertenencia a la Administración Pública Federal, como Organismo descentralizado, asimismo con fecha 1º de agosto de 2000, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicó en el Diario Oficial de la Federación, la relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, apareciendo en el número 34, la entidad denominada Telecomunicaciones de México, de esta manera al realizar cualquier sujeto, como persona física, actos u omisiones que redunden en afectación de intereses para cualquier dependencia o entidad de la referida Administración Pública, procede reputarle como servidor público, para los efectos de la responsabilidad disciplinaria. Situación en contrario fomentaría el ejercicio de un servicio público, por parte de los particulares, sin traer consecuencia jurídica alguna, y se contribuiría a la impunidad. Incluso esta conducta, consistente en realizar funciones dentro del servicio público cuando no se reúnen los requisitos que exige la ley, da lugar al delito de “Ejercicio indebido de Servicio Público” del que nos habla el artículo 214 fracción II, del Código Penal Federal, en cuyo texto se precisa:

*“Artículo 214. Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:*

*Fracción II. Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido”.*

En esta forma los actos y omisiones perpetrados por cualquier persona física, lo obligan como servidor público, en virtud de que no fue coaccionado a colocarse en tal posición jurídica, ya que como persona que desempeñó un empleo, cargo o comisión de la cual no tenía derecho a realizar, se ubicó en la regla general de tratamiento, para ser considerado con la calidad de servidor público, en los términos de los artículos antes transcritos, pues el requisito para que se le repute servidor público, en cuanto a la responsabilidad incurrida, no es el nombramiento o alta como empleado en Telecomunicaciones de México, sino el haber desempeñado un empleo, cargo o comisión, para el cual no tenía atribuciones, toda vez que le faltaba el nombramiento expedido por esta descentralizada, por lo tanto su conducta no puede quedar al margen de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo tanto, son sujetos de responsabilidad disciplinaria toda aquella persona física que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal.

## 2. Órganos Públicos Que Pueden Aplicar el Artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Relativo a la participación que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos hace de los Órganos encargados de aplicarla, solamente consideramos al Senado de la República, a la Cámara de Diputados, al Consejo de la Judicatura, a la Contraloría del Poder Judicial de la Federación el Órgano Disciplinario del Tribunal Federal Electoral y a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la razón de esta limitante es por que a dichos Órganos los identificamos como representantes de los Tres Poderes Federales, Legislativo, Judicial y Ejecutivo.

Por lo que hace al Régimen Disciplinario, que se lleva en las Cámaras de Senadores y la de Diputados al Congreso de la Unión en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 3 de septiembre de 1999, se regulan lo relativo a los Órganos de Control Interno, tanto del Senado la República, como en la Cámara de Diputados, no sin antes aclarar que aquellos como estos, son inviolables por sus manifestaciones que hagan en el desempeño de sus respectivos cargos, además de gozar de inmunidad o fuero constitucional, ya que no pueden ser detenidos ni consignados, pero si pueden ser sujetos de responsabilidad disciplinaria, así se desprende del artículo 11 de la ley en comento, al señalar:

*“Artículo 11.-*

- 1. Los diputados y senadores gozan del fuero que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- 2. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.*
- 3. Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes.”*

Es importante distinguir entre inviolabilidad e inmunidad, respecto a la primera, surgió históricamente para proteger a los miembros del Parlamento Inglés contra persecuciones de la Corona, por sus opiniones o actividades de carácter legislativo, hoy en día es una regla universal la de que los legisladores estén provistos de inmunidad absoluta, por lo que hace a la segunda, tiene carácter procesal, ya que sólo la tienen los altos servidores públicos, en cuanto a la naturaleza de sus funciones, mediante ella no pueden ser enjuiciados por delito alguno hasta que se retire su inmunidad.

Considerando que la inmunidad es esencialmente penal como acertadamente lo ha vertido la Doctrina, al señalar que la inmunidad tiene una naturaleza esencialmente penal<sup>74</sup>. Toda vez que esta trae aparejada la irresponsabilidad penal por el hecho cometido, pero dicho fuero no abarca la responsabilidad administrativa, incluso opinamos que el Presidente de la República es susceptible de ser sometido a responsabilidad disciplinaria, en virtud de que formalmente sólo es responsable de Delitos graves del orden común y de traición a la patria, sin embargo el obstáculo se presenta por no existir materialmente hablando órgano público que lo pueda sancionar administrativamente. Pese a que el artículo 108, de la Constitución, extiende el concepto de servidor publico para efectos de responsabilidad, donde queda incluida la disciplinaria, a toda aquella persona, que desempeña un

<sup>74</sup> Cárdenas, Raúl F “Responsabilidad de los Funcionarios Públicos”, Porrúa, México, 1982, p 142

empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, bajo este concepto se puede incluir al presidente de la República.

Concluyendo podemos decir que la responsabilidad política y penal está relacionada con la inviolabilidad y la inmunidad respectivamente y que ambos fueros no existen para la responsabilidad administrativa ni la civil.

Tocante a la potestad disciplinaria en la Cámara de Diputados, la encontramos en el artículo 53 de la Ley en cita, en el cual se precisa:

*“Artículo 53.- La Cámara cuenta con su propia Contraloría Interna, la que tendrá a su cargo recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma. La Contraloría se ubica en el ámbito de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y deberá presentar a ésta un informe trimestral sobre el cumplimiento de sus funciones. Su titular será nombrado a propuesta de dicha conferencia, por las dos terceras partes de los individuos presentes en el Pleno.”*

En cuanto al Organismo de Control Interno de la Cámara de Senadores la ley de mérito, hace referencia en primer lugar a la comisión jurisdiccional que interviene en el juicio político, estableciendo el artículo 85, de la mencionada ley, lo siguiente:

*“Artículo 85.-*

- 1) La Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.*
- 2) Las comisiones serán:*
  - a) ...*
  - b) Jurisdiccional: Interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos.”*

Por su parte en la integración de la citada comisión se establece:

*“Artículo 101.-*

- 1. La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 8 Senadores, y un máximo de 12, con la finalidad de que entre ellos se designe a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección de enjuiciamiento encargada de las funciones a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; en dicha sesión deberán estar representados los grupos parlamentarios.”*

La Ley del Congreso al tratar propiamente lo referente al Organismo de Control Interno señala su organización y funcionamiento, en los artículos 112 y 113, respectivamente, en los mismos se determina:

*“Artículo 112.-*

- 1. La Cámara tendrá una Contraloría Interna, cuyo titular será designado por mayoría de los senadores presentes en el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política. El Contralor podrá ser removido de su cargo por causa grave, calificada por el voto de la mayoría de los senadores presentes en el Pleno.”*

*“Artículo 113.-*

- 1. La Contraloría tendrá a su cargo la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, incluyendo los recursos asignados a los grupos parlamentarios, los que deberán presentar a la Contraloría un informe semestral con la debida justificación del uso y destino de los recursos que la Cámara les otorgue. La Contraloría auditará a los grupos parlamentarios respecto del ejercicio de los recursos que les sean asignados por la Cámara.*
- 2. La Contraloría presentará al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, un informe semestral sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, el cual, una vez aprobado, será remitido por el Presidente de la Cámara a la entidad de fiscalización superior de la Federación para los efectos legales conducentes.*
- 3. Las resoluciones del Contralor se darán a conocer previamente a la Mesa Directiva.”*

Es importante aclarar que las funciones de la Contraloría Interna de la Cámara de Senadores, no son solo en materia de vigilancia del presupuesto de egresos de la propia Cámara, en virtud de que por disposición del artículo 3, fracción I de la LFRSP, tiene facultades de sancionar administrativamente.

En cuanto a los Órganos de Potestad disciplinaria en el Poder Judicial Federal el marco legal de organización y función, lo encontramos en los siguientes ordenamientos:

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se descubren tres Órganos cuya competencia en materia de responsabilidad administrativa, esta delimitada, por la propia Ley, tales Órganos son la Suprema Corte , al Consejo de la Judicatura Federal y la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral, encontrándonos en el artículo 94 de esta Ley fundamental, lo relativo a la responsabilidad en pueden incurrir los servidores públicos de aquel Poder, al señalar:

*“Artículo 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal.*

*La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.*

*La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece ...”*

Podemos aclarar, por principio de cuenta, que la Suprema Corte, tiene facultad para sancionar a sus miembros (Ministros), el Consejo de la Judicatura a los Magistrados y Jueces de Distrito, por regla general y la Contraloría, como órgano auxiliar de este Consejo, a los servidores públicos del Poder Judicial Federal y la Comisión de Administración del Tribunal Electoral a los servidores públicos de dicho Tribunal.

La Suprema Corte, se integra de once Ministros , según lo dispone el artículo 2° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de mayo de 1995. Por su parte el Consejo de la Judicatura se compone de siete miembros, según lo precisa el artículo 100 de la Constitución, al señalar:

*“Artículo 100... El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo, tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República...”*

*Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados y Jueces de Distrito, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la Ley Orgánica respectiva.”*

Por último en el artículo 99, de nuestra norma fundamental, es donde aparece señalada la función disciplinaria del Tribunal Electoral, dicho numeral establece:

*“Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del poder Judicial de la Federación...”*

*La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento...”*

Tocante a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 de mayo de 1995), el régimen disciplinario, se desprende de los artículos siguientes:

*“Artículo 1. El Poder Judicial de la Federación se ejerce por:*

- I. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;*
- II. El Tribunal Electoral;*
- III. Los Tribunales Colegiados de Circuito;*
- IV. Los Tribunales Unitarios de Circuito;*
- V. Los Juzgados de Distrito;*
- VI. El Consejo de la Judicatura Federal;*

VII. *El jurado federal de ciudadanos, y*

VIII. *Los tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.*

Respecto al Consejo de la Judicatura Federal, disponen los artículos 68 y 81, fracciones XII y XXXVI, lo siguiente:

*“Artículo 68.-La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con la excepción de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley.*

*El Consejo de la Judicatura Federal velará, en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia e imparcialidad de los miembros de este último.”*

*“Artículo 81. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:*

*XII. Resolver las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de servidores públicos en términos de lo que dispone esta ley incluyendo aquellas que se refieran a la violación de los impedimentos previstos en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por parte de los correspondientes miembros del Poder Judicial de la Federación, salvo los que se refieran a los miembros de la Suprema Corte de Justicia;*

*XXXVI. Investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados del propio Consejo, de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, en los términos y mediante los procedimientos establecidos en la ley, los reglamentos y acuerdo que por el Consejo dicte en materia disciplinaria”.*

Como auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal, se encuentra la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, así lo determina el artículo 88 de la Ley en comento al indicar:

*“Artículo 88.- Para su adecuado funcionamiento, el Consejo de la Judicatura Federal contará con los siguientes órganos auxiliares: la Unidad de Defensoría del Fuero Federal, el Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación.”*

La Contraloría del Poder Judicial de la Federación, cuenta con las facultades consignadas en los artículos 103 y 104, de la Ley en cita, que estipulan:

*“Artículo 103. La Contraloría del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo las facultades de control y la inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rijan a los órganos, servidores públicos y empleados del propio Poder Judicial de la Federación, con excepción de aquéllas que correspondan a la Suprema Corte de Justicia.”*



*“Artículo 104. La Contraloría del Poder Judicial de la Federación contará con las siguientes atribuciones:*

*I. Vigilar el cumplimiento de las normas de control establecidas por el Consejo de la Judicatura Federal;*

*II. Comprobar el cumplimiento por parte de los órganos administrativos de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos;*

*III. Llevar con excepción de lo relativo a la Suprema Corte de Justicia, el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación a que se refiere la fracción IV del artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*

*IV. Inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones relativas a los sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios y recursos materiales del Poder Judicial de la Federación, y*

*V. Las demás que determinen las leyes, los reglamentos y acuerdos generales correspondientes”.*

Opinamos que si los Diputados y Senadores, así como los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, son responsables de actos u omisiones de carácter administrativo, también debe ser el Presidente de la República, por apego al principio de igualdad de los servidores públicos ante la Ley. Por ejemplo el artículo 129 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, prevé tal responsabilidad, extendiéndola a los miembros del Consejo de la Judicatura, indicándose:

*“Artículo 129.-Los ministros de la Suprema Corte de Justicia y los miembros del Consejo de la Judicatura Federal sólo podrán ser privados de sus puestos en la forma y términos que determina el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*También se procederá en los términos del párrafo anterior cuando los propios servidores públicos violen las prohibiciones previstas en el artículo 101 constitucional, imponiéndose además como sanción la pérdida de las prestaciones y beneficios que les correspondan y las señaladas por la comisión de delitos contra la administración de la justicia.”*

En el artículo 133 de la Ley en comento, resume los Órganos competentes de conocer y aplicar sanciones disciplinarias, así lo refiere al señalar:

*“Artículo 133. Serán competentes para conocer de las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, así como para aplicar las sanciones a que se refiere el artículo 135 de esta ley:*

*I. La Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, tratándose de faltas de los ministros y de las faltas graves cometidas por sus servidores públicos.*

*II. El presidente de la Suprema Corte de Justicia, tratándose de servidores públicos de este órgano, en los casos no comprendidos en la fracción anterior;*

III. *El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, tratándose de faltas graves de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, cuando las sanciones aplicables sean las de destitución o inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, y*

IV. *El órgano colegiado que determine el Consejo de las Judicatura Federal, en los casos no comprendidos en la fracción anterior.*

*Siempre que de un mismo acto se derive responsabilidad por una falta grave de un Magistrado de Circuito o Juez de Distrito, y otro u otros servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se estará a lo previsto en la fracción III de este artículo.*

*El Consejo de la Judicatura Federal podrá señalar, mediante acuerdos generales, los casos en que la Contraloría del Poder Judicial de la Federación sea competente para conocer de los procedimientos de responsabilidad comprendidos en la fracción IV de este artículo”.*

Relativo al Tribunal Federal Electoral, la Ley Orgánica del Poder Judicial establece el órgano denominado “Comisión de Administración”, quien esta facultado para fincar responsabilidades disciplinarias, así se desprende del artículo 205, de dicha ley que señala:

*“Artículo 205.-La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Tribunal Electoral estarán a cargo de la Comisión de Administración.*

*La Comisión de Administración del Tribunal Electoral se integrará por el presidente de dicho Tribunal, quien la presidirá, un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación, así como tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. Los comisionados serán: el magistrado del circuito de mayor antigüedad como tal y el consejero designado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión con mayor antigüedad en el Consejo, así como el consejero designado por el Presidente de la República. La Comisión tendrá carácter permanente y sesionará en las oficinas que a tal efecto se destinen en la sede del Tribunal Electoral”.*

Referente a las atribuciones de la Comisión de Administración, el artículo 209, de la Ley mencionada, precisa:

*“Artículo 209.-La Comisión de Administración tendrá las atribuciones siguientes:*

IX. *Destituir o suspender a los Magistrados de las Salas regionales, cuando incurran en faltas o conductas graves que lo ameriten y comunicarlo de inmediato a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos conducentes. En estos casos, el magistrado destituido o suspendido podrá apelar la decisión ante la Sala Superior del Tribunal.*

XIII. *Conocer y resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de los servidores públicos en los términos de lo que dispone esta ley, incluyendo aquellas que se refieran a la violación de los pedimentos previstos en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte de los correspondientes miembros del Tribunal Electoral;*

XIV. *Imponer las sanciones que correspondan a los servidores del tribunal por las irregularidades o faltas en que incurran en el desempeño de sus funciones, a partir del dictamen que le presente la Comisión Sustanciadora del propio Tribunal, aplicando los*

*artículo 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en aquello que fuere conducente;*

*XX. Investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados de propia Comisión, en los términos y mediante los procedimientos establecidos en la ley, los reglamentos y acuerdos que la propia Comisión dicte en materia disciplinaria”.*

En cuanto a las Responsabilidades de los servidores públicos del Tribunal Federal Electoral , el artículo 219 dispone:

*“Artículo 219.-Las responsabilidades de todos los miembros del Tribunal Electoral se regirán por el Título Octavo y las disposiciones especiales del presente Título de esta ley. Para estos efectos, las facultades señaladas para la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las del Consejo de la Judicatura Federal se entenderán atribuidas a la Comisión de Administración y las del presidente de la Suprema Corte al presidente del Tribunal Electoral.*

*Las resoluciones que dicten la Sala Superior, el presidente del Tribunal o la Comisión de Administración, salvo los casos previstos en la parte final de la fracción IX del artículo 209 y en el párrafo segundo del artículo 241 de esta ley, en el ámbito de sus respectivas competencias, serán definitivas e inatacables por lo que no procederá juicio o recurso alguno en contra de las mismas.*

*En los casos de excepción a que se refiere el párrafo anterior, el magistrado o servidor destituido podrá apelar sin sujetarse a formalidad alguna, ante la Sala Superior del Tribunal en un plazo de diez días hábiles, contando a partir de que se le notifique la determinación correspondiente. La Sala Superior resolverá en el término de treinta días hábiles la apelación presentada.*

*Los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral sólo podrán ser removidos de sus cargos en los términos de los artículo 110 y 111 del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”*

Además De los Órganos de Control Interno de los poderes legislativo y judicial, a nivel de la jurisdicción del Gobierno del Distrito Federal, los órganos que pueden aplicar el artículo 45 de la LFRSP, son la Asamblea de Representantes y el Contralor General del Gobierno del Distrito Federal, y demás titulares de las Contralorías Internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública en dicho Gobierno. En efecto en fecha 4 de diciembre se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de la Ley de Expropiación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en cuyo artículo segundo se señalo:

*“Artículo 2º.- Se reforman los artículos 3º. fracciones I Bis, II y IV, 48, 51, 77 Bis, 79 segundo párrafo, 80 fracciones I Bis, IV, VII y VIII y 90, y se adiciona un Título Quinto con un Capítulo Único con los artículos 91 a 93 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para quedar como sigue:*

*“Artículo 3º*

- I Bis. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;*
- II. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;*
- III. El órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal.”*

Es importante mencionar que por descuido del legislador , fue hasta la fecha de publicación del citado Decreto cuando se uniformo la Denominación de la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en virtud de que el Decreto que reformo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos , publicado en Diario Oficial de la Federación, en fecha 24 de diciembre de 1996, con entrada en vigor el 1º de enero del siguiente año, solo alcanzó el Decreto en cita, a reformar el artículo 48, cambiando la denominación que tenia anteriormente dicha Secretaria , y que a la sazón era denominada Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tal como lo mencionó el citado artículo 48, que textualmente señala:

*“Artículo 48.- Para los efectos de esta ley se entenderá por Secretaría a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.”*

En cambio el Decreto de 24 de diciembre de 1996, no reformo al artículo 3º, de la LFRSP, que se refiere a los órganos encargados de aplicar dicha Ley, que siguió manteniendo la denominación anterior, solo hasta que entro en vigor el Decreto de 4 de diciembre de 1997, se uniformo la denominación de la citada Secretaria.

Entre las atribuciones e integración que tienen los Órganos de Control Interno en el Distrito Federal destacan las establecidas por los siguientes artículos de la LFRSP:

*“Artículo 79...*

*Las atribuciones que este Título otorga a la Secretaría, a las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal...”*

*“Artículo 80...*

*I Bis. En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: los Diputados, Oficial Mayor, Tesorero, Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento de la misma;...”*

*“Artículo 91*

*Al frente de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal habrá un Contralor General, quien será nombrado y removido libremente por el Jefe de Gobierno.*

*Las facultades y obligaciones que esta Ley otorga a la Secretaría y a su titular se entenderán conferidas en el Distrito Federal a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal y a su titular.”*

*“Artículo 92*

*El Contralor General designará y removerá libremente a los titulares de los órganos de control interno de las dependencias, entidades paraestatales y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal.*

*Los órganos de control interno tendrán las mismas facultades que esta Ley les confiere a las contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal,*

*las que serán ejercidas en las dependencias, entidades y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal.”*

La facultad de sancionar a sus servidores públicos, se otorgó, tanto a la Asamblea de Representantes, como al Órgano Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal, a través del citado Decreto de 4 de diciembre de 1997, siendo que este último organizó a la Contraloría del Distrito Federal como actualmente esta organizada la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, incluso en lo que hace a sus facultades.

También es importante señalar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, difunde la actividad de control, en otros Órganos de carácter jurisdiccional tanto Federal como Local. tal como lo precisan los artículos siguientes, en cuyo texto se indica:

*“Artículo 51.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente capítulo, en los términos de las correspondientes leyes orgánicas del poder judicial.*

*Lo propio harán, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia, las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, establecerán los Organos y sistemas para identificar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente capítulo, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia.*

*Asimismo, y por lo que hace a su competencia, las autoridades jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a IX del artículo 3º, determinarán los órganos y sistemas para los efectos a que se refiere el párrafo anterior, en los términos de su legislación respectiva.”*

Por su parte intencionalmente hemos dejado las atribuciones de que goza la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para destacar dentro ellas, la función principal de esta Secretaria, es realizar el control de los sistemas administrativos y financieros. Entendiéndose por control el medio o instrumento con que cuenta la autoridad, para verificar la adecuada correspondencia o disconformidad entre la situación combatida y la previsión legal o constitucional.

La Contraloría, tiene como antecedente inmediato a la llamada Secretaría de Contraloría General de la Federación, creada mediante reforma al texto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (del 29 de diciembre de 1982). Pero fue a partir del primero de enero de 1983 que comenzó a funcionar.

Para José Luis Vázquez Alfaro: *“Es claro que la creación de la Secretaría de la Contraloría (sic) constituyó un progreso en la vigilancia de la utilización de los recursos financieros de la federación y contribuyó a someter a la administración a una mayor disciplina presupuestaria.”*<sup>75</sup>

Destaca entre otras funciones importantes de la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo lo referente, como se ha explicado, lo relativo al tramite de coadyuvar, si el particular, lesionado por un acto de un servidor publico, se lo solicita, para requerir a la

<sup>75</sup> “El Control de la Administración Pública en México”, UNAM, México, 1996, p 153

dependencia o entidad, conozcan de dicha reparación y se ordene el pago correspondiente, tal como lo indica el artículo 77-bis de la LFRSP, ya citado. Por su parte en materia disciplinaria la Contraloría es un verdadero juez que aplica un Derecho represivo como lo es el aspecto sancionatorio de la LFRSP.:

### 3. Clases de Responsabilidad en que Pueden Incurrir los Servidores Públicos.

El comportamiento irregular dentro del servicio público, en el que pueden incurrir los servidores públicos desde el Presidente de la República, hasta un humilde telegrafista, esta en función de dos elementos: el primero de carácter objetivo y el segundo de índole subjetivo.

Bajo el primer elemento (objetivo) todos los servidores públicos pueden ser sujetos de responsabilidad administrativa y civil, incluso el Presidente de la Nación, donde creemos, que si bien no existe impedimento constitucional y legal alguno, para que sea sometido a responsabilidad administrativa, si existe un impedimento material, en virtud de que el Constituyente permanente, no regula la autoridad que pueda juzgarlo en esta materia. No correspondiendo hacerlo al Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en virtud de que este es subordinado del Presidente. Bajo dicha situación proponemos que sea el Congreso de la Unión, representante del Pueblo o Nación, el Organismo que deba juzgar administrativamente el máximo funcionario del País.

Respecto a las obligaciones administrativas de este servidor público, se encuentran establecidas genéricamente en el artículo 87 de la Constitución, donde se establece:

*“El Presidente, al tomar posesión de su cargo protestará ante el Congreso de la Unión, ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: ‘Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes de que ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande’”.*

En un régimen igualitario de obligaciones y Derechos, de los servidores públicos, se establecería que sanciones le corresponderían al Presidente y cuales Derechos y Garantías.

Por lo que toca a la responsabilidad civil no hay servidor público alguno, que goce de inmunidad, en virtud de que las demandas en contra de cualquiera de ellos, tengan o no inmunidad, no se requiere declaración de procedencia para ser juzgados. Así lo dispone el párrafo octavo del artículo III de la Constitución Federal.

En el aspecto subjetivo, la responsabilidad atiende, no a la conducta realizada irregularmente en un empleo, cargo o comisión en el servicio público, la cual puede ser imputada, a cualquier servidor público. En cambio sólo determinados servidores públicos pueden ser sujetos de responsabilidad política, así lo determina el artículo 110, al señalar:

*“Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas*

*locales, solo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda . . .”*

Por último en cuanto a la responsabilidad penal, se emplea un sistema mixto (objetivo-subjetivo) toda vez que cualquier servidor público, puede cometer algún delito, y ser sometido a proceso penal, (ámbito objetivo); en tanto cuando algunos servidores gozan de inmunidad, se requiere la Declaración de Procedencia, es decir despojarlos del fuero constitucional, para ser procesados penalmente tal como lo establece el artículo 111, cuya parte transcribimos:

*“Art. 111.-- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo [...].”*

Igualmente el Presidente de la República puede ser sometido a juicio penal por traición a la Patria y delitos graves del orden común. Consideramos que esta responsabilidad es redundante, porque la traición a la patria es delito grave.

Visto lo anterior, las clases de responsabilidad en que puede incurrir los servidores públicos, son de carácter: político, penal, administrativa y civil.



#### 4. El Procedimiento de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Naturaleza Jurídica de la Actividad Sancionadora de la Responsabilidad Disciplinaria.

Nos comenta el Tratadista Andrés Serra Rojas, que: *“No debe confundirse el poder disciplinario con el derecho penal administrativo aunque los dos tengan como carácter el de ser procedimientos de represión para fines sociales. El derecho penal se aplica a todos, el poder disciplinario sólo a los funcionarios y empleados. Las sanciones del primero son mas graves que las del segundo. Las sanciones penales deben estar precedidas de las garantías constitucionales. Artículos 19 y 20 de la Constitución, en cambio el poder disciplinario implica procedimientos más atenuados.”*<sup>76</sup>

El poder disciplinario es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que falta al cumplimiento de sus obligaciones o deberes una sanción por faltas que ha cometido en el ejercicio de sus funciones o que puedan producir efecto sobre el ejercicio de las mismas.<sup>77</sup>

La coacción es un atributo de la norma jurídica, que representa las consecuencias legales de quienes no la observan debidamente, si bien es cierto que la Administración Pública al institucionalizar mecanismos de control, lo hace para fines preventivos, también es cierto que como depositario de la fuerza pública, la Administración Pública, también puede hacer uso de la facultad represiva, propia, pero no exclusiva del Derecho Penal, en virtud de que la potestad sancionadora de la Administración, es *“una potestad de signo auténticamente represivo, que se ejercita a partir de una vulneración o perturbación de reglas preestablecidas.”*<sup>78</sup>

El tratadista Guillermo Haro Belchez,<sup>79</sup> nos comenta que la Iglesia Católica es el más claro ejemplo de la potestad disciplinaria en virtud de que se basa en un catálogo de faltas disciplinarias y de sanciones, encontrándose entre las primeras:

- a) Recepción ilegítima del orden.
- b) Violación del ordenamiento eclesiástico
- c) Adquisición y ocupación irregular del oficio
- d) Transgresión de los deberes generales de los eclesiásticos, etc.

Para el citado autor, el origen de la Ley sobre delitos disciplinarios, la encontramos en Europa, siendo: *“en el orden de los Estados, Prusia fue el primero en incluir en una ley los delitos disciplinarios...”*

Es importante determinar la naturaleza jurídica de la actividad sancionadora o competencia del órgano estatal para conocer de responsabilidades de los servidores públicos, Haro Belchez, expone cinco tesis, incluida la de él, de las cuales brevemente resumiremos atendiendo a su exponente, características y críticas.

##### I. Tesis de la relación entre competencias disciplinaria y penal.

- Sus defensores son SEYDEL y MEYER.
- Es la teoría más antigua, sencilla y de indudables analogías.
- Es la teoría propia de las primeras etapas de desenvolvimiento del derecho de la función pública.

<sup>76</sup> Serra, Rojas Andrés “Derecho Administrativo”, Tercera edición, Porrúa, México, 1965, p.415

<sup>77</sup> Ibidem, p. 414.

<sup>78</sup> Bermejo, Vera José “Derecho Administrativo, parte especial”, cuarta edición, Civitas, España, 1999, p. 77.

<sup>79</sup> Consúltense “El Régimen Disciplinario en la Función Pública, Experiencias Comparadas”, Publicidad, Arte y Serigrafía, S.A. de C.V., México, 1993, p. 7-17

- MEYER, distingue entre delitos graves y leves, ambos cometidos por servidores públicos, apareciendo los primeros en el código penal y los segundos en códigos disciplinarios. La crítica que se le hace a esta teoría es que identifica pena y sanción disciplinaria, lo cual es inaceptable porque ambas sanciones, se pueden imponer al mismo tiempo siempre que no sean de la misma naturaleza, es decir multa y multa.

## 2. Relación entre competencia disciplinaria y civil.

- Sus autores son PFEIFFER y LABAND.
- Considera que la sanción disciplinaria deriva de una relación contractual y surge del deber de oficio del funcionario y del derecho que tiene la administración.
- LABAND, estima que así como en el derecho civil quien no cumple puede ser compelido por la otra parte mediante una acción pertinente, el poder disciplinario sustituye la acción ante los tribunales por la coacción directa de la administración.

La crítica que se le hace a esta teoría es sobre la presunción del carácter contractual de la relación de servicio, no se acepta tal equiparación por el hecho de que no siempre la sanción disciplinaria es de índole patrimonial.

## 3. Relación entre la Competencia Disciplinaria y Administrativa.

- Su exponente es OTTO MAYER,
- En ella se parte de la idea de supremacía especial entendido que la sanción disciplinaria es una “poena medicinalis” en el sentido canónico, que tiende al mejoramiento del servicio, por lo cual se justifica la destitución de los funcionarios que perturben dicho servicio.
- Esta teoría supera a la de LABAND, quien únicamente ve la situación del funcionario olvidando el mejoramiento del servicio público, es decir la tesis patrimonial atiende al sujeto en tanto la administración al objeto.
- La tesis de la supremacía especial, encuentra su forma más acabada con JELLINEK, quien considera que la sujeción especial fundamenta el derecho disciplinario.

## 4. Tesis de VITTA.

- Ubicada entre la que defienden el carácter administrativo del derecho disciplinario.
- La tesis en estudio, no solamente se refiere a la relación de servicio, sino también a otras relaciones especiales, con ello supera a tesis de la supremacía especial, pues distingue la potestad disciplinaria sobre funcionarios y sobre terceros.
- VITTA, señala en qué casos se da la potestad disciplinaria, dándonos ejemplo como: a) en el derecho civil (padre – hijo; asociado – sociedad, etc.); b) en el derecho público, siempre que exista sujeción especial, habrá potestad disciplinaria (relación profesional).
- VITTA, también precisa que si bien, la potestad disciplinaria, se reduce a sancionar conductas por violación de obligaciones inherentes a la misma relación de servicio, tales sanciones tienen un marcado matiz penal más civil. Agregando que las consecuencias son las siguientes: solo puede ser exigida responsabilidad si hay imputabilidad; es estrictamente personal y no pasa a los herederos; se genera frente al ente con el que se mantiene la relación de servicio; no precisa la existencia de daños patrimoniales, no tiene carácter indemnizatorio y es imprescriptible.

## 5. Tesis de GUILLERMO HARO BELCHEZ.

- Indica que el Derecho Disciplinario es autónomo del Penal, Civil, Laboral y Administrativo aunque de este último se encuentre íntimamente ligado en origen y consecuencias.

- Declara que si algún funcionario deja de cumplir alguno de sus deberes, se puede afectar la regularidad del servicio, y en caso de que esta circunstancia se produzca, se requiere reprimirla a través de la aplicación de sanciones disciplinarias.
- Para este autor, la infracción disciplinaria se distingue de la penal por ser atípica.
- Al ser autónomo el Derecho Disciplinario posee principios, normas, procedimientos y órganos competentes.

Por nuestra parte consideramos que la naturaleza jurídica de la Potestad Disciplinaria es de índole represivo, pues si bien es cierto que los Organos de Control Interno, realizan actos de índole preventivo, también es cierto que, la facultad de la que están investidos es netamente coactiva, ya que una sanción es el acto mas genuinamente reprochable de conductas antisociales por cometerse contra los valores en los cuales no solo la administración publica o los otros poderes, están interesados, sino también la sociedad, le preocupa que los servicios públicos tengan una normal función, no perjudicándose esta función, que ya se ha dicho es de índole social. En este mismo sentido se manifiesta Bermejo Vera, al precisar que la Potestad sancionadora de la administración, es *“una potestad de signo auténticamente represivo, que se ejercita a partir de una vulneración o perturbación de reglas preestablecidas”*.<sup>80</sup>

Es mas consideramos que el poder de las Contralorías Internas se puede equiparar al poder punitivo de que goza el poder judicial en materia penal, en este mismo sentido se pronuncia el autor Saban Godoy, al afirmar que *“Las leyes otorgan cada vez en mayor medida, potestades sancionatorias a la administración que podría incluso hablarse de un poder punitivo paralelo al judicial”*.<sup>81</sup>

Concluyendo sostenemos que la naturaleza jurídica de la potestad disciplinaria, no solamente es de índole preventivo, o motivacional, en virtud de que se dirige a todos aquellos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio publico, para que ordenen su comportamiento de acuerdo con el sentido de la norma disciplinaria., sino también tiene el carácter represivo del poder de los Organos de Control Interno, que aplican la sanción disciplinaria, para mantener el orden interno dentro de los Organos del poder publico,

<sup>80</sup> Bermejo, Vera José “Derecho Administrativo, Parte Especial”, cuarta edición, Civitas, España, 1999, p.77.

<sup>81</sup> Saban, Godoy Alfonso “El marco jurídico de la corrupción”, Civitas. España, 1991, p 41

## **5. Alcances y Consecuencias Jurídicas en la Interpretación y Aplicación del Artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

Consideramos que la jurisprudencia en fuente formal del derecho, cuyo objetivo es asignar significado válido a las leyes que interpreta, apoyándose de la ciencia del Derecho y demás disciplinas científicas conexas, despojando a la norma jurídica de su carácter rígido, inflexible, anacrónico, haciendo factible su adaptación a diversas situaciones que en forma indeterminada suscita la dinámica social.

Para la corriente clásica del Estado donde solo impera la Ley, el valor de la jurisprudencia es inestimable para conocer el Derecho realmente vivido, derivando el valor de la jurisprudencia de su conformidad con la Ley.

Creemos que, así como el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es uno solo, uno solo debe ser el criterio de interpretación que se le dé, independientemente del Órgano facultativo para interpretarlo. Sin embargo, si las condiciones reales que se vivan en un momento determinado, hacen necesario, modificar el criterio, ya previamente elaborado, adaptándolo a dichas condiciones, procede realizar tal ajuste.

Para poder aplicar una norma jurídica a un caso concreto hace falta determinar si esa norma es la que regula la cuestión o litigio planteado, tarea que corresponde al aplicador de la norma, y que consiste en examinar o comprobar si ese caso que representa una mínima realidad encuadra en la hipótesis general en que la norma consiste. Si, en efecto, a juicio del aplicador del Derecho, esa norma se ha dictado para ese caso, procederá a aplicarla.

Este es el enfoque sustentado por la llamada teoría de la subsunción, clásica en la doctrina, y que hoy reabre críticas al considerarse que la tarea de un juez, legislador, abogado, etc. es decir, de quien opera con las normas, no puede reducirse a una mera labor logística o de razonamiento lógico, por muy esencial que esta sea.

En cambio para una corriente realista, el valor de la jurisprudencia, esta es la actitud del Órgano Jurisdiccional, quien sin necesidad de Ley, puede crear Derecho, en efecto el juzgador también puede, a través de sus resoluciones, crear normas jurídica o Derecho.

Sin embargo cuando a la norma jurídica se le hace acompañar, una interpretación histórica y social, así como garantista, se soporta mayormente la interpretación literal, como sucede con artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El alcance sobre la interpretación del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es el que le quiera dar el poder judicial, principalmente los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, cuando se presente una controversia sobre la interpretación de tal numeral, sin embargo, consideramos que la labor creativa de los Organos Jurisdiccionales, no se remite simplemente a una labor interpretativa, ya que si estos órganos, al realizar dicha tarea interpretativa, sobre el artículo antes referido, al hacerlo de manera literal, remitirán al Código Federal de Procedimientos Penales, pero no lo hacen, porque así se lo ordene el legislador a través del mencionado artículo 45, sino más bien existen razones internas en el criterio de estos Órganos Judiciales, que no pueden estar al margen de su función de custodios de la legalidad, para tutelar los derechos de los Servidores Públicos, o sobre la necesidad de otorgar garantías definidas a favor de los enjuiciados tales como la de legalidad, donde no puede existir infracción o falta, si no hay una

ley que previamente la haya establecido, o no puede haber sanción sin que exista igualmente una ley que la establezca. Además para juzgar a un servidor público debe existir una ley que regule exactamente la conducta irregular incurrida .

Principios todos ellos que deben proteger los Tribunales Federales, incluso proponer su acrecentamiento.

Por ello, cuando los Órganos de Control Interno, no aplican textualmente lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no solamente anulan la norma jurídica en comento, quitándole la validez que ella tiene para ser aplicada al caso concreto, sino que desafían la jurisprudencia de los Tribunales Federales, desconociendo los antecedentes sobre la supletoriedad a la que han remitido las distintas leyes sobre responsabilidades, que a lo largo de nuestra historia se han uniformado para aplicar el Código Federal de Procedimientos Penales, no obstante, el caso más grave, radica en desconocer los derechos y las garantías que debe tener todo servidor público, juzgado bajo el imperio del Estado.

Sobre la anulación de las normas jurídicas, nos comenta Hans Kelsen:

*“La anulación de una norma general se mantiene limitada al caso concreto cuando las autoridades - tribunales o autoridades administrativas que deberían aplicar la norma pueden o deben rehusar a aplicarla a un caso concreto cuando la consideren irregular pudiendo resolver, en consecuencia, como si la norma no estuviera en vigor; pero por lo demás, esta norma se mantiene en vigor y debe ser aplicada en otros casos por otras autoridades, cuando éstas o no tienen el poder de examinar su regularidad y decidir sobre el particular o teniéndolo la consideran regular.”<sup>82</sup>*

Efectivamente, anular una norma general no es otra cosa que quitarle su validez al caso concreto, lo que equivale a dejarla inexistente. Comparte este criterio nuestro citado ilustre tratadista al indicar: *“La autoridad llamada a aplicar la norma general, que puede retirar su validez para un caso concreto cuando ha reconocido su irregularidad, tiene el poder de anularla, puesto que hacer desaparecer la validez de una norma y anularla son una y la misma cosa”.*<sup>83</sup>

Bajo este contexto, cuando los Órganos de Control Interno, no aplican un criterio razonable y sustentable, para interpretar el artículo 45 de la LFRSP, en cambio, se sitúan subjetivamente, en la idea errónea, de interpretar un precepto jurídico, con referencia al lugar que ocupa dentro de la estructura del ordenamiento jurídico, llegan a la conclusión absurda de que lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es otra cosa diferente a lo que dice tal precepto, por ende anulan la norma jurídica, como si esta no existiera.

Otra razón de peso, que consideramos han defendido los citados Órganos de Control Interno, para no aplicar como supletorio el Código Federal de Procedimientos Penales, dentro del procedimiento de responsabilidades, es el supuesto de que lo consideran inoperante, pero ante este argumento, cabe preguntarse como pueden desestimar un procedimiento penal, si no lo han aplicado, no han tenido experiencia sobre su adaptación. Para nosotros solo relativo, a las defensas de los sometidos a juicio disciplinario, debe aplicarse el Código Penal Adjetivo.

Porque consideramos que solo se debe modificar lo que perjudique o esté en contra de los intereses del orden público o de la sociedad, no estándolo el citado cuerpo legal.

<sup>82</sup> Kelsen, Hans “La Garantía Jurisdiccional de la Constitución, traducción de Rolando Tamayo y Salmoran, I.I.J., sobretiro del Anuario Jurídico, México 1974, p 486

<sup>81</sup> *Ibidem*, p 486

Asimismo pensamos que mantener una Ley que no justifica su encuadramiento en el sistema jurídico, con la apariencia de ser la más idónea, es sobornar a los Organos encargados de aplicarla, comparte este criterio Don Emilio Rabasa, al indicar:

*“Cuando una ley resulta mala debe ser modificada o suprimirse; hacerla buena por una falsa interpretación, es prostituir a los magistrados encargados de aplicarla y encomendar a la mentira la defensa de los intereses sociales”*.<sup>84</sup>

En efecto, desconocer el contenido y declaración del artículo 45 de la LFRSP es sentar un principio del desorden y del caos del orden social.

También no negamos que una aislada interpretación literal, de una Ley, puede constituir una seria amenaza para el orden social, según lo afirmó Don Emilio Rabasa:<sup>85</sup>

En cambio unidas la interpretación literal y lógica contribuirán, mas eficientemente a fines determinados, toda vez que:

*“. . . una interpretación lógica, en derecho, supone tanto la adopción de alguna forma lógica congruente con la expresión verbal de las normas, como la elección de aquella forma lógica posible que parezca más conveniente a los fines decisorios que se tenga en mira”*<sup>86</sup>

Creemos que los Tribunales Federales han interpretado al artículo 45 de la LFRSP, de manera literal, histórica, lógica y sistemática, con el objeto de tutelar los Derechos de los Servidores Públicos.

Podemos sostener que los alcances en la interpretación y aplicación del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, están determinados en la utilización del Código Penal Adjetivo, como supletorio, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y por ende del procedimiento disciplinario, no tanto por la interpretación literal de dicho precepto normativo, sino porque aquel Código, dentro de la historia legislativa de la responsabilidad de los servidores públicos ha sido al cual se ha remitido, por lo general todas y cada una de tales leyes, además por ser el Código de Procedimientos Penales, el capaz de garantizar los derechos públicos de los encausados en el procedimientos de responsabilidades.

Hemos afirmado que el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es una norma de estructura, porque establece lo que la autoridad debe aplicar en la producción de otras normas, que no son otras que las resoluciones, sin embargo derivado de la naturaleza jurídica de los Órganos encargados de aplicar, el artículo en comento, estos tienen distintos intereses que atender, lo que hace diferente sus criterios.

La causa de esta disparidad la encontramos en las facultades discrecionales de las respectivas autoridades.

Entendemos por discrecionalidad, la facultad que la autoridad tiene de emitir un acto dentro de los márgenes de la Ley, comparte nuestra posición el autor Armienta Hernández al señalar que la

<sup>84</sup> Rabasa, Emilio “El Artículo 14 y el Juicio Constitucional.” quinta edición, Porrúa, México, 1984, p. 58.

<sup>85</sup> Ibidem, p. 61

<sup>86</sup> Vermejo, Roberto J. “La interpretación Literal de la Ley”, segunda edición ampliada, Abeledo – perrot, Argentina, 1994, p. 118

discrecionalidad significa: “...que la autoridad tiene la posibilidad de dictar un acto dentro de los parámetros que la ley determina.”<sup>87</sup>

En materia de responsabilidad administrativa la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, al igual que los Titulares de los Órganos de Control Interno de las dependencias y entidades, cuentan con facultades discrecionales para la imposición de sanciones disciplinarias, tal como lo establece el artículo 63 de la LFRSP que consagra dicha discrecionalidad para no imponer sanción por una sola vez, cuando se trate de hechos no graves, sin embargo, ese arbitrio jurisdiccional, debe estar sustentado con elementos de juicio suficientes, porque el propio numeral obliga a quien resuelve a justificar la causa de su abstención, y que los hechos no revistan gravedad, ni constituyan delito analizar las circunstancias del infractor y que el daño causado no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal. Por lo que hace a los Órganos judiciales, que también cuentan con facultades discrecionales, traemos como ejemplo, lo inserto en el Código Penal Federal, al tratar lo relativo al robo de famélico, tipificado en el artículo 379, en cuyo texto se establece: “No se castigará al que, sin emplear engaño ni medios violentos, se apodera una sola vez de los objetos estrictamente indispensables para satisfacer sus necesidades personales o familiares del momento.”

Cuando el legislador produce leyes con vicios tales como la falta de claridad y superficialidad, el poder ejecutivo y el poder judicial están obligados por el artículo 14 Constitucional y el 19 del Código Civil para el Distrito Federal a aplicar la letra de la Ley. Sin embargo, con una diferencia notable. La discrecionalidad que el sistema jurídico le otorga a la autoridad administrativa es mucho mayor que la autoridad judicial. Siendo la autoridad administrativa la única beneficiaria de las leyes deficientes,<sup>88</sup> pues crece su discrecionalidad y su ámbito de poder público, no obstante ello, la facultad discrecional, si bien es mayor en la función administrativa, también la encontramos en la función judicial, incluso en la legislativa.

El obedecer a sus respectivos intereses discrecionales, las autoridades, han olvidado la objetividad de las leyes, y las han impregnado de su ideología contaminándolas, haciéndolas meras declaraciones sin aplicación real, tal como lo comenta Lanz Cárdenas José Trinidad al decir que: “...las buenas leyes sin su correcta aplicación se convierten en simples pronunciamientos de carácter teórico, sin corresponder a la sociedad que las requiere.”<sup>89</sup>

Si bien es cierto que la facultad discrecional la tiene toda autoridad, en la Administración Pública juega un papel sobresaliente, cuando se trata de salvaguardar intereses generales para la sociedad, así lo ha manifestado Fiorini al precisar:

*“La discrecionalidad es entonces la herramienta jurídica que la Ciencia del Derecho entrega a la administración, para que la gestión de los intereses sociales se realice respondiendo a las necesidades de cada momento.”<sup>90</sup>*

Se ha dicho que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es un órgano de la administración centralizada que tiene como misión el ejercicio de las funciones de regulación, control, vigilancia, inspección y evaluación de la actividad administrativa. Esta dependencia

<sup>87</sup> Armienta, Hernández Gonzalo, “Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos”, Cuarta edición, Porrúa, México, 1999, p 23.

<sup>88</sup> González, Oropeza Manuel “¿Porqué no se cumplen las leyes en México?”, en Berruoco, García Adriana, José Luis Cisneros, et al. “El uso y la práctica de la Ley en México”, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Porrúa, México, 1997, pp. 58 y 59

<sup>89</sup> Lanz, Cárdenas J. Trinidad “La Legislación y el Sistema Judicial en el Combate a la Corrupción”, en Memoria, VI Conferencia Internacional Anticorrupción, tomo II, IACC, México, 1993, p 257.

<sup>90</sup> Fiorini citado por Ortega, Víctor Manuel Los facultades Discrecionales, en Vela, Treviño Sergio, Elisur Arteaga Nava, et al en “Estudios Jurídicos” en Honor de Raúl R. Cárdenas, Porrúa, México, 1983, p 365

también cumple, al mismo tiempo, un papel disciplinario en lo que concierne a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Dentro de ambas funciones y otras que le están encomendadas, la Secretaría hace uso de su facultad de discreción en mayor o menor medida, sin que con ello pretenda burlar la voluntad del legislador, porque cualquier acto que dicte independientemente de ser o no discrecional, debe estar fundado y motivado, es decir basado en la Ley. La interpretación y aplicación de una norma jurídica, no debe basarse en supuestos de hecho no contemplados en el contexto de esa norma, porque si así se hace, se comete fraude a la Ley.

Se menciona que el fraude a la ley supone una hipótesis de actuación fraudulenta en que se pretende que la ley imperativa o prohibitiva resulte burlada, haciéndose a tal fin un mal uso del derecho objetivo, utilizando de modo torcido sus normas y acudiéndose a otras reglas jurídicas concebidas para fines distintos, buscándose hábilmente en ellas una cobertura de legalidad capaz de permitir el llegar al fin propuesto eludiendo el mandato o prohibición de la “Ley defraudada”, matizándose el fraude a la ley por la creación de situaciones ficticias o intencionalmente especiales.

Para Maury<sup>91</sup> en el fraude a la Ley concurren dos elementos, uno material y el otro, psicológico o moral. El elemento material lo hace consistir en que, “*por un procedimiento técnicamente regular se cambie efectivamente el punto de enlace de la regla de conflicto aplicable a la relación considerada y, por consiguiente la ley de derecho material competente.*” En cambio el elemento psicológico o moral lo hace consistir en la “intención de eludir la regla del conflicto, a fin de evitar la aplicación de la Ley normalmente competente. En efecto el fraude a la ley supone una maniobra para eludir o burlar la finalidad de la ley, un acto aparentemente conforme a ley, pero que persigue un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico.

No solamente es negativa la interpretación y aplicación de una norma ficticiamente, en fraude de la tenida en realidad, sino también los actos ejecutados en fraude de la Ley son reprobables e ineficaces, por cuanto su resultado esta prohibido por una norma, pero se amparan en otra dictada con distinta finalidad, en detrimento de la tenida por fundamental en el disciplinamiento de la materia. Nos comenta Beccaria que: “...muchos legisladores antiguos impusieron la pena de muerte a los que propusieran alterar sus leyes en la más leve cosa.”<sup>92</sup>

En efecto emitir una resolución en contravención a lo ordenado por la norma jurídica, es burlar el mandato del legislador representante de la voluntad general. Máxime cuando con ello se puede ocasionar irreparables perjuicios a alguna parte que interviene en el procedimiento, de donde derivó la señalada resolución, con sobrada razón se ha sostenido que: “... la sentencia injusta por un error de derecho debe considerarse más gravemente viciada que la injusta por un error de hecho...”<sup>93</sup>

En relación al artículo 45 la LFRSP que remite como aplicable, supletoriamente al Código Federal de Procedimientos Penales, y este ordenamiento legal al no ser respetado en su exacta observancia por las Contralorías Internas, quienes en sus procedimientos disciplinarios hacen uso y aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles, violan las leyes del procedimiento (errores in procedendo), así como las del fondo (errores in iudicando) que afectan el sentido del fallo, por utilizar formalidades distintas a las que deben regir el desenvolvimiento natural del procedimiento disciplinario; por ejemplo en el desahogo de testimoniales, la confesional, la pericial, que tienen diverso tratamiento tanto en el Código Federal de Procedimientos Penales, como en el de Procedimientos Civiles, no contemplándose en este último, lo relativo a la confrontación, el careo, cateo, la reconstrucción de hechos, pruebas fundamentales en el procedimiento penal, que al no ser fácil su desahogo en el procedimiento disciplinario, dejan en estado de indefensión al oferente,

<sup>91</sup> Citado por Arellano García, Carlos “Derecho Internacional Privado”, México, Porrúa, Décima Segunda Edición, 1998, pp. 894 y 895

<sup>92</sup> “Tratado de los delitos y de las Penas”, Octava edición, fascimular, Porrúa, México, 1998, p 20

<sup>93</sup> Calamandrei, Piero “Casación Civil”, Traducción del italiano por Santiago Sentis Melendo y Mariano Ayerra Redín, ediciones jurídicas. Europa-América, Argentina, 1989, p.22



violándosele los artículos 214, 258, 265 del Código Federal de Procedimientos Penales. No obstante que estas últimas pruebas requieren especial meditación para ser ofrecidas y desahogadas en el procedimiento disciplinario por la imposibilidad jurídica de su práctica, no deja de existir violación de la autoridad por aplicar supletoriamente un Código de Procedimientos distinto, creado ficticiamente, al cual no se refiere en la realidad el artículo 45 de la Ley de la materia. Sin embargo, consideramos que la Secretaría de Contraloría aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, al ámbito del procedimiento disciplinario, por la sencilla razón de que tal aplicación obedece a la voluntad e interés de dicha Secretaría de hacer uso de su marco discrecional de facultades, aunque ello, pueda considerarse un atentado y desafío a la voluntad del legislador.

El criterio que también acogen los Órganos de Control de las dependencias y entidades, de que en el procedimiento administrativo de responsabilidades, debe aplicarse supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, por ser dicho procedimiento esencialmente de naturaleza civil y no penal viene a ser rebatido con el hecho de que no se debe sacrificar al hombre en interés de la Ley, sino la Ley en beneficio del hombre. Por ello, algunas Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, así como Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, interpretando correctamente el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades el cual se encuentra colocado en el Título Segundo de dicha ley, que se refiere al Juicio Político y a la Declaración de Procedencia, han resuelto que la legislación aplicable al procedimiento administrativo en forma supletoria es el Código Federal de Procedimientos Penales y en consecuencia han declarado la nulidad de lo actuado al haber aplicado la autoridad instructora, el Código Federal de Procedimientos Civiles, por tanto, para evitar esta situación es conveniente que en lo subsecuente aplicar el Código Federal de Procedimiento Penales.

Dentro de la nueva fundamentación en la argumentación jurídica, de los Órganos de Control Interno, debe ser tarea principal, el fundamentar y motivar una resolución adecuadamente, en virtud de que se trata de cuestiones prácticas, de lo que esta ordenado, prohibido y permitido, existiendo una distribución de competencias entre las autoridades, así como los mecanismo para limitar su actuación lo que se conoce como validez sustancial, porque se atiende a la materia o actividad de los Órganos del Estado; en tanto lo relativo al número e intervención de las autoridades que encuentren su competencia en la ley, previamente establecida, así como las formas de su ejercicio, se le conoce como validez formal.

En la argumentación jurídica utilizada dentro de una resolución de responsabilidades, es importante respetar los derechos públicos subjetivos del servidor público, fundando y motivando correctamente dicha resolución, apoyándose en una adecuada aplicación de las leyes tanto sustanciales como procedimentales.

Entre los pensadores clásicos<sup>94</sup> que han escrito sobre la argumentación jurídica destacan: Viehweg, quien en su "tópica", nos manifiesta que la estructura total de la jurisprudencia se determina en el "problema", es decir, determinar lo justo o injusto aquí y ahora, sin embargo Viehweg, considera al problema, alejado de la aplicación del derecho, es decir, se queda en el una parte del razonamiento que solo tiene premisas, pero no conclusiones.

Por su parte, Perelman en su "Nueva Retórica", divide los razonamientos en lógicos, formales o científicos y retóricos o prácticos como el utilizado por el juzgador. Indicando que mientras en los primeros el paso de las premisas a la conclusión es necesario, en los segundos es razonable o

---

<sup>94</sup> Atienza, Manuel "Las Razones del Derecho, Teorías de la Argumentación Jurídica", Centro de Estudios Constitucionales. España, 1991

plausible, es decir no necesario, lo cual constituye una imprecisión porque en el razonamiento judicial, se dan silogismos científicos.

Toulmín a través de su obra "Lógica Informal", es reconocido por ser el primero en elaborar una Teoría de la Argumentación, la cual está dotada de un aparato analítico, que ofrece una guía para el ejercicio práctico de la argumentación, a la cual considera como una interacción humana, sin embargo resta importancia a la lógica-formal utilizada en el razonamiento jurídico.

En el caso de MacCormick, se tiene, que si bien, Viehweg, Perelman, y Toulmín, rechazan la tesis de la utilización de la lógica-formal en el razonamiento judicial, para nuestro primer exponente, no debe existir tal impedimento, sin embargo dentro de este último; considera que contiene elementos valorativos o morales.

Por último, Alexy ubica a la argumentación jurídica como parte del Discurso Práctico General, proponiendo Reglas para cada uno de ellos, distinguiendo como reglas de la argumentación jurídica, las de justificación interna y externa, en estas últimas sobresalen: las de interpretación, argumentación dogmática, de precedentes y de argumentos jurídicos especiales, sin embargo, separa entre razonamiento jurídico y razonamiento práctico general.

Para Atienza, una teoría de la argumentación jurídica debe cumplir tres funciones: teórica, práctica y política, asignando a la función práctica la capacidad de ofrecer una orientación útil en las tareas de producir, interpretar y aplicar el Derecho.

Con base a estas reglas de la argumentación, las resoluciones administrativas, sobre responsabilidad de los servidores públicos, deben estar fundadas y motivadas, utilizando no sólo la lógica-formal, sino los principios y valores, como la igualdad y respeto de garantías de aquellos.

También es menester aclarar que no por esta aplicación del Código Penal Adjetivo, se venga a desnaturalizar el procedimiento disciplinario, el cual como hemos referido, tiene carácter represivo, más bien señalamos que el procedimiento de responsabilidades, debe encontrar en el procedimiento penal, el instrumento para hacer efectivas las defensas de los enjuiciados, con ello se viene a reivindicar a dicho procedimiento disciplinario, logrando con ello el desarrollo del Derecho Disciplinario que se integra al campo de la evolución contemporánea de los Derechos garantistas.

Por ejemplo entre los principios del Derecho Penal que pueden aplicarse al Derecho Disciplinario se esté penalizando, porque en la presente época del desarrollo de la ciencia jurídica, se debe hablar de procesos interdisciplinarios y no de formulas vacías, tampoco se debe decir que lo que empezaba a ser una rama autónoma del Derecho Público, actualmente se convierta en un Derecho Penal Administrativo, donde los principios, reglas, procedimientos del Derecho Penal y del Derecho Procesal Penal, se deban aplicar en todas las cuestiones del procedimiento disciplinario, porque tan válidos pueden ser los principios del Derecho Penal y Derecho Procesal Penal, para el Procedimiento Disciplinario, como para cualquier otro de carácter represivo, por ejemplo destacan entre aquellos principios: el non bis in idem, así como el nullum crimen, nulla poena sine lege, el cual se haya garantizado por el artículo 8 de la Declaración francesa de 1789.

Las consecuencias que se obtendrán al aplicar supletoriamente el procedimiento penal, en el aspecto garantista, al llevado a cabo en materia disciplinaria, serían lograr mayor seguridad jurídica del sujeto a responsabilidad, dándose por ende lo que John Rawls considera como justicia puramente procesal, la cual se da: "...cuando no hay un criterio independiente para el resultado correcto en su

**CAPÍTULO QUINTO:**  
**IMPORTANCIA DE UN PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO**  
**AUTONOMO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES**  
**DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

1. Proceso y procedimiento.
2. Tipos y características de los Procedimientos
3. Marco jurídico del procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos.
4. El procedimiento administrativo de responsabilidades (características).
5. Compatibilidades e Incompatibilidades entre el procedimiento penal y el procedimiento disciplinario.
6. El procedimiento disciplinario garantista.
7. Propuesta de un procedimiento disciplinario autónomo.

## 1. Proceso y Procedimiento.

Todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, sin embargo no todo procedimiento es un proceso.

El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, en cambio el procedimiento se caracteriza, por establecer las pautas de actuar.

La noción de proceso es teleológica va hacia una sentencia, en cambio la noción de procedimiento es formalista.

Hay proceso, cuando existen etapas previamente determinadas, y estructuradas, que tienen un inicio y un fin hasta culminar naturalmente cada una de ellas. En tanto el procedimiento se reduce a una coordinación de actos en marcha relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo.

El proceso es un conjunto de procedimientos, en formas o maneras de actuar, por su parte el procedimiento se refiere a la forma de actuar.

El litigio como un conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia del otro, presenta dos elementos: el material, constituido por un conflicto de intereses, y el formal, compuesto por el conflicto de voluntades, las soluciones a dicha controversia de intereses y de voluntades pueden ser parciales, como la autocomposición y la autodefensa o imparciales como el proceso a éste lo podemos definir como una *"relación jurídica, autónoma y compleja, de naturaleza variable, que se desarrolla de situación en situación, mediante hechos y actos jurídicos, conforme a determinadas reglas de procedimiento, y que tiene como finalidad la resolución jurisdiccional del litigio, llevado ante el juzgador por una de las partes o atraído a su conocimiento directamente por el propio juzgador"*.<sup>97</sup>

En el terreno del procedimiento o de las formas de realizar determinados actos, el Doctor Cipriano Gómez Lara, nos dice:

*"Las formas deben tener como finalidad garantizar la legalidad del acto y no el cumplimiento de la forma por la forma. El incumplimiento o la inobservancia de las formas acarreará la invalidez o ineficacia de los actos."*<sup>98</sup>

En efecto el procedimiento es una sucesión de actos desarrollados bajo cánones o reglas, unidos en un triple concepto lógico, cronológico y teleológico.

El procedimiento tiene como contenido reglas, formas, cánones, normas técnicas, vías formales, es decir la formalidad o solemnidad con la cual debe cubrirse la validez y eficiencia de las normas sustantivas. Sin embargo, la función de las normas del procedimiento no solamente es la actualización de los mandatos jurídicos, sino también cumplen una autofunción ser autoeficaces ellas mismas, al margen de la rigurosidad de su aplicación de los valores que deben considerar.

Como hemos manifestado:

El proceso es un medio jurisdiccional para la solución o composición del litigio. Sin embargo, se debe distinguir entre proceso y procedimiento, el primero es parte en tanto el segundo es género, hay procedimiento antes, dentro y después del proceso.

<sup>97</sup> García, Ramírez Sergio "Curso de Derecho Procesal Penal", quinta edición, Porrúa, México, 1989, p. 23

<sup>98</sup> Gómez, Lara Cipriano "Teoría General del Proceso", Séptima Edición, UNAM, México, 1987, p. 253

Al procedimiento se le puede definir como:

*"... una sucesión de actos, desarrollados conforme a cánones o reglas y unidos entre sí por el triple concepto: cronológico, que establece su progresión en el tiempo; lógico, que los vincula mutuamente, fijando su recíproca interdependencia como presupuestos y consecuencias los unos de los otros, y teleológico; que los enlaza y consolida en razón del fin al que conjuntamente tienden".<sup>99</sup>*

Resta agregar el hecho de que nuestra Carta Magna, resalta la importancia que juega el procedimiento dentro del proceso al que identifica con juicio, así se tiene por ejemplo con los artículos 14 y 16, los cuales establecen en su parte conducente lo siguiente:

*"Artículo 14.-... Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio (proceso) seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del PROCEDIMIENTO..."*

*"Artículo 16.-... Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del PROCEDIMIENTO..."*

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es un ordenamiento jurídico que emana del artículo 113 de la Constitución Federal, dicho artículo establece:

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

El artículo 45 de la LFRSP, al referirse al procedimiento, lo hace en el sentido de las formas en que se desarrollan los actos jurídicos, sean en el procedimiento político, penal o de responsabilidades.

---

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 440

## 2. Tipos y Características de los Procedimientos.

Hemos mencionado que existe procedimiento antes, dentro y después del proceso, sin embargo no porque dentro del proceso exista uno o varios procedimientos se deba confundir: Proceso y Procedimiento, a tal gravedad llegan algunos tratadistas<sup>100</sup> al confundir y por ende no distinguir entre Proceso y Procedimiento.

Para nosotros el procedimiento es el género y el proceso es la especie. Al primero, lo podemos encuadrar en tipos de acuerdo a la materia de estudio y de la clase de órgano que lo dirige, teniéndose así:

a) Tipos de procedimiento de acuerdo a la materia.

### I. Penal

Dentro de esta materia y a nivel federal, existe un sistema de procedimiento, tales como:

El de averiguación previa, pre-instrucción, instrucción, primera instancia, segunda instancia, ejecución, el relativo a imputables, menores y quienes tienen la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos (artículo 1, fracciones I a la VII del Código Federal de Procedimientos Penales).

### II. Civil

En el Código Federal de Procedimientos Civiles encontramos diversos procedimientos:

Ordinarios y Especiales dentro de estos últimos tenemos: Concursos, Sucesiones, Apeo o deslinde y de avalúo en los casos de expropiación. Resalta por su importancia, fuera de toda controversia, el Procedimiento de Jurisdicción Voluntaria.

### III. Laboral

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sólo nos señala en su título séptimo "Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del Procedimiento ante el mismo".

### IV. Administrativo

En nuestra materia, y tomando como referencia la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, existen tres procedimientos a saber: Juicio Político, Declaratoria de Procedencia y Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

b) Tipos de procedimiento de acuerdo a la clase de órgano que lo dirige.

I. Por Órgano Administrativo; por ejemplo, el procedimiento de averiguación previa ante el Ministerio Público, en materia penal.

---

<sup>100</sup> Por ejemplo el Doctor Carlos Arellano García, intitula su libro "Procedimientos Civiles Especiales", Porrúa, México, 1987, en cambio en el estudio de dicho ejemplar, el citado tratadista, se la pasa hablándonos de los Juicios (Procesos) Civiles Especiales

II. Por Órgano Legislativo; se tiene el procedimiento de juicio político seguido ante la Cámara de Diputados como Organo acusador y la Cámara de Senadores como Organo de Sentencia.

III. Por Órgano Judicial; por su importancia en la vida jurídica de nuestro país, sobresalen los procedimientos de amparo indirecto y directo, llevados generalmente ante los órganos jurisdiccionales federales: Juez de Distrito y Tribunales Colegiada de Circuito como excepción se da el conocimiento por un tercer órgano jurisdiccional federal, como la Suprema Corte de Justicia, cuando se trata de cuestiones de interpretación constitucional.

Consideramos que en un procedimiento por materia, pueden intervenir dos órganos distintos, como en el procedimiento penal en el cual intervienen como órganos dirigentes el Administrativo y el Judicial. Sin embargo, no dudamos que existan procedimientos en los cuales participen tres órganos de autoridad, como sucede en el procedimiento de extradición internacional, en donde participa, la Secretaría de Relaciones Exteriores, El Juez de Distrito en materia penal y la Procuraduría General de la República, tal como lo precisa el Artículo 17, de la Ley de Extradición Internacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1975, reformada por decreto publicado el 10 de enero de 1994, que en su texto se establece:.

*“Artículo 17.- Cuando un Estado manifieste la intención de presentar petición formal para la extradición de una determinada persona, y solicite la adopción de medidas precautorias respecto de ellas, éstas podrán ser acordadas siempre que la petición del Estado solicitante contenga la expresión del delito por el cual se solicitará la extradición y la manifestación de existir en contra del reclamado una orden de aprehensión emanada de autoridad competente.*

*Si la Secretaría de Relaciones Exteriores estimare que hay fundamento para ello, transmitirá la petición al Procurador General de la República, quien de inmediato promoverá ante el Juez de Distrito que corresponda, que dicte las medidas apropiadas, las cuales podrán consistir, a petición del Procurador General de la República, en arraigo o las que procedan de acuerdo con los tratados o las leyes de la materia.”*

Como se ve en este procedimiento de extradición intervienen tres autoridades diversas: La Secretaría de Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la República y el Juez de Distrito

Sobre las formas de todo procedimiento manifiesta Giuseppe Chiovenda <sup>101</sup>.

*“Desgraciadamente, es difícil obtener un sistema de formas lógico que responda a las exigencias del tiempo en que se emplee, muchas de éstas son el producto de las condiciones sociales y políticas de la época; pero muchas otras son restos de sistemas antiguos, transmitidas gracias a una querencia, a veces justa, pero a veces absurda, por el pasado, y al espíritu conservador que domina en el orden forense, lo mismo que en cualquier otra clase educada mediante una larga preparación técnica. A esto hay que añadir el daño derivado de la aplicación que se hace de las formas, a menudo con espíritu puntilloso y vejatorio, más a menudo con espíritu sofístico y formalista, debido a la mediocre cultura de las personas destinadas a servirse de ellas. Esto explica por qué la historia de las leyes y de las costumbres forenses no presenta una eterna pugna entre el sentimiento de la necesidad de las formas y la de que la justicia intrínseca y la verdad de los hechos en el proceso no sea sacrificada a las formas; entre la necesidad de la celeridad en los litigios y la necesidad de un conocimiento y una defensa completa”.*

<sup>101</sup> Figueroa, Alfonso Enrique “Curso de Derecho Procesal Civil”, traducción y compilación Editorial Pedagógica Iberoamericana, México 1995, pp. 407 y 408

Creemos en opinión a Chiovenda, que debe darse importancia tanto a las formas como a los valores que resultan en un procedimiento, sin embargo nuestro autor se olvidó de un aspecto medular, como lo es la eficacia en las formas y valores aplicados en el procedimiento. De nada sirve excelentes leyes del procedimiento que defiendan bienes jurídicamente valiosos, como una defensa adecuada en un procedimiento penal, si dichas leyes no son aplicadas.

A manera de referencia en nuestra legislación, existe un catálogo no taxativo de las principales formas del procedimiento aplicables en materia civil, administrativa, laboral y penal. Por ejemplo en la Ley de Amparo (artículos 159 y 160), se enumeran algunas formas del procedimiento, aplicables en las materias mencionadas, tales como:

1.- Materia Civil

Administrativa o laboral

a.- Cuando no se le cite al quejoso.

b.- Cuando no se le reciban pruebas.

c.- Cuando se le desechen los recursos, etc.

2.- Material Penal

a.- Cuando al quejoso no se le haga saber el nombre de su acusador.

b.- Cuando no se le caree con los testigos que hayan depuesto en su contra.

c.- Cuando no se le admitan pruebas, etc.

Con las formalidades del procedimiento disciplinario, deben quedar asentadas, tanto en la Constitución como en la Ley de la materia, como garantías a favor del servidor público, sometido a responsabilidad administrativa.



### 3. Marco Jurídico del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Dentro del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, se encuentran:

1. La responsabilidad penal
2. La responsabilidad política
3. La responsabilidad civil
4. La responsabilidad laboral
5. La responsabilidad administrativa

Para los fines de nuestro estudio, conviene distinguir el procedimiento administrativo disciplinario de la verdadera justicia administrativa o contencioso administrativa; en el primer caso, el mismo órgano administrativo del Estado (o el superior jerárquico del mismo), que realiza el acto o emite la resolución que afecta al servidor público, aprecia los medios probatorios, resultado de la investigación, así como los exhibidos por el servidor público, presunto responsable, y dicta la decisión a que haya lugar, apreciando no sólo la legalidad sino también la oportunidad y conveniencia de su actuación, en dicho procedimiento administrativo disciplinario, no existe contradictorio, no hay partes contrapuestas, es un procedimiento uniparte; por el contrario, en la justicia administrativa existe un verdadero proceso en el cual un tribunal examina la legalidad del acto impugnado a través de un debate, en el cual intervienen como partes la autoridad que emitió el acto y el o los particulares o servidores públicos (tratándose del juicio de nulidad) afectados por dicho acto.

Obedeciendo a los intereses de nuestra investigación, nos detendremos en la responsabilidad administrativa, cuyo marco normativo parte de la misma Constitución Federal. Es en esta Carta fundamental donde se establece:

- a) La responsabilidad administrativa, entre otras, que pueden resultar de las obligaciones comunes a todo servidor público (artículo 108).
- b) El procedimiento para la sujeción de los servidores públicos, al órgano administrativo sancionador (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo), cuando aquéllas cometieran actos u omisiones irregulares en el desempeño del servicio (artículo 113).
- c) Los plazos de prescripción para exigir la responsabilidad de los servidores públicos (artículo 114), siguiendo la escala normativa, en el escaño legal el procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos, queda encuadrado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ésta Ley, tiene como fundamento constitucional al artículo 113, en el cual expresamente se indica:

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

El procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos, tiene como característica ser un procedimiento de única parte<sup>102</sup>, no existe contradictorio, solamente se encuentra el servidor público, presunto responsable<sup>103</sup>, ante la autoridad investigadora y sancionadora.

En dicho procedimiento administrativo, en donde se va a "determinar" término más apropiado que "resolver", la situación jurídica del servidor público infractor, van a cumplirse las formalidades esenciales de todo procedimiento administrativo, jurisdiccional o legislativo que afecte los intereses jurídicos de cualquier persona.

Base del procedimiento administrativo disciplinario, es la impulsión o instrucción de oficio, toda vez que denunciada una irregularidad del servidor público, no se requiere que los interesados, insten en trámite para que la administración actúe en consonancia con el interés público. En virtud de que la sociedad esta interesada en que exista una buena marcha y servicio de la administración pública.

Las etapas del procedimiento administrativo disciplinario son:

- 1.- Radicación: Con ella inicia tal procedimiento, quedando adecuadamente señalado el servidor público infractor, los hechos que ha cometido en el desempeño de sus funciones, la competencia del órgano de autoridad para conocer de la conducta irregular del servidor público.
- 2.- Integración: A través de ésta etapa procedimental, la autoridad concedora practica todas y cada una de las diligencias necesarias para allegarse de elementos probatorios, que comprometan, deslinden o exoneren la intervención del servidor público como presunto responsable de actos u omisiones cometidos en el ejercicio de sus funciones.
- 3.- Resolución: Es la actualización material de la voluntad del órgano administrativo de responsabilidades, por la cual la situación jurídica de un servidor público, como miembro de la administración activa
- 4.- Ejecución de la Resolución: Etapa procedimental en la que tanto el órgano sancionador como el servidor público sancionado, tienen que cumplir efectivamente el acto resolutorio emitido por el primero.

Uno de los medios legales, con que cuenta el servidor público, para tutelar los derechos o intereses jurídicos, que considere se le hayan vulnerado durante el procedimiento administrativo de responsabilidades, es sin lugar a duda el amparo indirecto.

Por lo que hace a la materia reglamentaria, no existe en nuestro ámbito de validez ordenamiento jurídico, que venga a desarrollar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el cuarto peldaño de la escala normativa, se ubican las circulares, acuerdos, instructivos y otras disposiciones de observancia general, aplicables para un determinado ámbito de la función pública.

---

<sup>102</sup> Señala Indarraz, Benigno y Alberto R. Zarza Mensaque, "Curso de Derecho Constitucional y Administrativo", editorial Machi, Argentina, 1986, p. 558. " a diferencia del proceso judicial no hay en el procedimiento administrativo, técnicamente partes, sino interesados o administrados. "

<sup>103</sup> Supra p.10. consideramos que es impropio calificar al servidor público, sujeto a un procedimiento investigatorio de responsabilidades, como presunto responsable, en virtud de que con la presunción se esta valorando la conducta del infractor

En la materia de responsabilidades de los servidores públicos, destacan los criterios interpretativos de la ley de dicha materia, que a través de circulares emite el titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así se tiene el reciente y circular de fecha 24 de febrero de 1997, oficio número SP/100/168/97, el cual viene a interpretar algunos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y del Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en Diario Oficial de la Federación en fecha 24 de diciembre de 1996.

No queremos terminar este apartado, sin antes mencionar que es la Ley de Responsabilidades donde en un capítulo especial, se regule el procedimiento disciplinario, comprendiendo ese capítulo la consagración de Derechos que todo servidor público debe tener durante dicho procedimiento. Porque la consecuencia directa de la interpretación del artículo 45 de la LFRSP., no es tanto aplicar tal o cual procedimiento supletoriamente, sino la realidad es que el servidor público no tiene consagrados un mínimo de Derechos, tanto en la Constitución, como en la Ley en cita. A esto lo conocemos como el trasfondo de aquélla interpretación.

#### 4. El Procedimiento Administrativo de Responsabilidades (características).

Se ha dicho que el proceso es una relación jurídica, autónoma compleja y variable que se desarrolla mediante hechos y actos jurídicos conforme a determinadas reglas de procedimiento y que tiene como finalidad lo que Chiovenda denomina "la actualización de la Voluntad concreta de la Ley"<sup>104</sup>, es decir la solución del litigio.

En cambio el procedimiento es una sucesión de actos desarrollados bajo cánones o reglas, unidos en un triple concepto lógico, cronológico y teleológico.

El procedimiento tiene como contenido reglas, formas, cánones, normas técnicas, vías formales, es decir la formalidad o solemnidad con la cual debe cubrirse la validez y eficiencia de las normas sustantivas. Sin embargo, la función de las normas del procedimiento no solamente es la actualización de los mandatos jurídicos, sino también cumplen una autofunción ser autoeficaces ellas mismas, al margen de la rigurosidad de su aplicación y de los valores que deben considerar.

Para los fines de nuestro estudio, conviene distinguir el procedimiento administrativo disciplinario de la verdadera justicia administrativa o contencioso administrativa; en el primer caso, el mismo órgano administrativo del Estado (o el superior jerárquico del mismo), que realiza el acto o emite la resolución que afecta al servidor público, aprecia los medios probatorios, resultado de la investigación, así como los exhibidos por el servidor público, presunto responsable, y dicta la decisión a que haya lugar, apreciando no sólo la legalidad sino también la oportunidad y conveniencia de su actuación, en dicho procedimiento administrativo disciplinario como ha quedado escrito anteriormente, no existe contradictorio, no hay partes contrapuestas, es un procedimiento uniparte; por el contrario, en la justicia administrativa existe un verdadero proceso en el cual un tribunal examina la legalidad del acto impugnado a través de un debate, en el cual intervienen como partes la autoridad que emitió el acto y el o los particulares o servidores públicos (tratándose del juicio de nulidad) afectados por dicho acto.

A grosso modo podemos aseverar que el procedimiento administrativo disciplinario: está dominado por el interés público<sup>105</sup> preponderante, toda vez de que la sociedad en general esta interesada en el cumplimiento por parte de los servidores públicos del servicio público; existe un tecnicismo en virtud de cada acto administrativo disciplinario, impera la legalidad y autenticidad como presunción; la autoridad debe estar presente en cada acto de investigación disciplinaria. Los términos son breves y perentorios; sobresale la concentración de actuaciones ya que en la audiencia regulada en el artículo 64 de la ley de la materia, se ofrecen y pueden desahogarse las pruebas, hechas valer por el presunto responsable (servidor público), teniéndose, por parte de la autoridad disciplinante, el plazo de 30 días hábiles, una vez desahogadas las pruebas, para emitir su determinación.

La supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles era aplicable al procedimiento administrativo de responsabilidades, sin embargo, a raíz de la Ira. tesis para formar jurisprudencia, emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en fecha 4 de marzo de 1996 que a su letra dice: *"En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales"*.

---

<sup>104</sup> Figueroa, Alfonso Enrique, "Curso de Derecho Procesal Civil", traducción y compilación, Editorial Pedagógica Iberoamericana, México, 1995, pp. 65

<sup>105</sup> Consideramos que es el interés público, y no el interés social ya que éste se refiere al interés de las clases desprotegidas económicamente.

Ahora, para llenar lagunas de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se debería aplicar el Código Federal de Procedimientos Penales, decimos "se debería" tener como supletorio del procedimiento disciplinario a dicho Código Federal de Procedimientos Penales, sin embargo esta opinión no la comparten algunos servidores públicos, que por ignorancia y fanatismo argumentan sencillamente que el similar de procedimientos civiles es el que siempre se ha aplicado, contradiciendo la postura interpretativa que nuestro máximo tribunal hace del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es menester indicar, por otro lado sobre la no aplicabilidad del Código Federal de Procedimientos Penales como supletorio del Procedimiento Administrativo Disciplinario es una verdad a medias. El órgano administrativo disciplinante no tiene obligación de seguir tal o cual tesis o jurisprudencia, ya que los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo no lo obligan. Sin embargo, cuando sus actos sean revisados por una autoridad a quien si se le obliga a aplicar la tesis o jurisprudencia de nuestro primer tribunal federal, aquéllas mentes retrogradadas despertaran de su sueño fausto.

Somos del parecer en la aplicación supletoria del ordenamiento adjuntivo penal en el procedimiento administrativo de responsabilidades. La razón de peso estriba en las siguientes consideraciones:

1.- Existencia de inquisitorialidad; corresponde al órgano de control interno,<sup>106</sup> el deber de comprobar la existencia del hecho o infracción. Por tal razón, los hechos no están a disposición de las partes, en virtud de que, en el procedimiento disciplinario, lo hechos señalado, no hay partes, es el órgano administrativo el que debe investigar.

2.- Oficiosidad.- Puede el órgano de control interno, proceder de oficio a la instauración de un procedimiento disciplinario. Así se tiene que resultado de una Auditoría practicada por el mismo órgano de control interno, se puede, en caso de existir actos u omisiones irregulares de los auditados, iniciar un procedimiento administrativo de responsabilidades. En cambio en un procedimiento civil no puede la autoridad juzgadora, actuar de oficio.

3.- Legalidad.- En el procedimiento administrativo disciplinario la resolución en la que se afecte derechos o intereses jurídicos del servidor público debe estar fundada y motivada, la sanción debe ser "exactamente" aplicada a la infracción de que se trate, por ende no cabe la analogía ni la mayoría de razón como en el procedimiento civil.

4.- Objetividad.- El inicio, prosecución y conclusión de un procedimiento disciplinario, no depende de la voluntad del presunto responsable o del particular denunciante o quejoso, toda vez de que por encima del interés particular se encuentra el interés de la sociedad en general.

5.- Valorativo.- El procedimiento administrativo de responsabilidades resalta valores como: LEGALIDAD, IMPARCIALIDAD, HONRADEZ, LEALTAD y EFICACIA, tales valores son no solo generales sino universales, en cambio en el procedimiento civil, existen intereses individuales.

6.- Finalista.- Es tarea del procedimiento administrativo de responsabilidades tutelar bienes del Estado, tales como el Patrimonio y la buena marcha del Servicio Público.

Es importante señalar, que no por el hecho de ser el procedimiento disciplinario de índole sancionatorio, se debe seguir modelos perfectamente definidos, como los tiene el derecho penal y de esa manera justificar la aplicación del Código Federal de Procedimientos Penales. Si bien es cierto,

---

<sup>106</sup> Es absurdo no distinguir entre Órgano Interno de Control y Órgano de Control Interno. Del órgano se debe predicar en primer lugar, su función y no su posición dentro de la estructura administrativa de una entidad o dependencia. Por ejemplo no podemos decir Secretaría Federal de la Contraloría, sino propiamente Secretaría de la Contraloría Federal

que parte de la doctrina<sup>107</sup>, observa las ventajas de aplicar la teoría del delito para hacer una teoría de la infracción, también lo es el hecho de que existe una naturaleza distinta entre el derecho penal y el derecho disciplinario, para nosotros sola cabe aplicar supletoriamente el Código Penal y el Código de Procedimientos Penales, por lo que hace al mínimo de garantías, que otorgan al enjuiciado, sin que son esto se confundan la situación de un inculpado en materia penal y un servidor público sometido al procedimiento disciplinario.

Consideramos que mientras no se tenga, tanto una depuración de conceptos que le den singularidad a las formalidades del procedimiento disciplinario, a la manera de una Ley o Código de Procedimientos Administrativos<sup>108</sup> aplicable supletoriamente a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, o en su defecto destinar un apartado especial sobre el procedimiento de responsabilidades dentro de la estructura de la LFRSP, el ordenamiento adjetivo que más se le asemeja es el de procedimientos penales, decimos que se asemeja en cuanto a que se debe establecer un catálogo de derechos a favor del servidor público, como se hace con el presunto responsable en materia penal. Dicho catálogo no solo debe estar en la Constitución, sino en la Ley de la materia.

---

<sup>107</sup> Mestre, Delgado Juan Francisco, "La configuración constitucional de la potestad sancionatoria de la administración pública", en Estudios sobre la Constitución Española Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría, T 111, Civitas, S.A., España, 1991

<sup>108</sup> En nuestro ordenamiento jurídico existe la ley de procedimientos administrativos, a la cual se le ha querido referir como supletoria del procedimiento disciplinario, sin embargo no existe fundamento alguno al margen que por disposición expresa del Artículo 67 de dicha ley de procedimientos administrativos ésta tiene como supletoria al Código Federal de Procedimientos Civiles

## 5. Compatibilidades e Incompatibilidades entre el Procedimiento Penal y el Procedimiento Disciplinario

La característica que identifica tanto al procedimiento penal como al procedimiento disciplinario, estriba en el hecho de que ambos derivan de Derechos sustantivos sancionatorios es decir represivos. Se ha comentado que la potestad disciplinaria ha tenido una enorme influencia del Derecho Penal, proveniente del hecho de que la facultad disciplinaria se manifiesta a través de la imposición de sanciones a los servidores públicos que con su conducta inadecuada lesionan el correcto ejercicio de la función pública.<sup>109</sup>

No debe, en toda su amplitud, aplicarse supletoriamente a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Código Federal de Procedimientos Penales, porque en este las formalidades utilizadas son más rígidas, más estrechas, más técnicas, más sistemáticas, más dogmáticas, más indispensables por su propia naturaleza. Comparando el procedimiento penal con el procedimiento disciplinario se destaca lo siguiente:

Procedimiento Penal	Procedimiento Disciplinario
<p>I. Busca la verdad material de los hechos.</p> <p>II. Gira alrededor de la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad.</p> <p>III. El cuerpo del delito, se compone si el tipo penal lo requiere de:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Una conducta (elemento objetivo)</li><li>- Elementos normativos</li><li>- Elementos subjetivos</li></ul> <p>Además en el análisis dogmático del delito se debe examinar si la conducta es típica, antijurídica y culpable, es decir si la conducta se adecua a la descripción de un tipo penal (tipicidad); si dicha conducta fue contraria al ordenamiento jurídico (antijuridicidad) lo que da lugar al injusto penal y si el acusado era imputable, tenía conciencia de la antijuridicidad y si se le pudo exigir una conducta distinta a la realizada. (culpabilidad).</p> <p>Siendo la parte relativa a la acreditación de la capacidad de culpabilidad, la concerniente a la acreditación de la probable responsabilidad penal del enjuiciado.</p> <p>IV. Individualización de la pena, atendiendo lo previsto por los artículos 51 y 52 del Código Penal.</p>	<p>I. Se contenta con una verdad aproximada a la realidad de los hechos.</p> <p>II. Se concentra en la acreditación de la irregularidad y la presunta responsabilidad del servidor público.</p> <p>III. No existe metodología para acreditar la irregularidad disciplinaria y la presunta responsabilidad, ya que es suficiente con acreditar la existencia de responsabilidad administrativa.</p> <p>IV. Para la individualización de la sanción disciplinaria se debe atender al artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.</p>

Además otro obstáculo que hace inaplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimiento Penales al procedimiento disciplinario, es la falta de precisión por parte del legislador, ya que no

<sup>109</sup> Haro, Belchez Guillermo "El Régimen Disciplinario en la Función Pública", S.A. de C.V., México, 1993, p.176.

especifica a cual procedimiento penal se refiere, en virtud de que el artículo 1 del Código Penal adjetivo, contempla siete procedimientos a saber:

El de averiguación previa.

El de preinstrucción.

El de instrucción.

El de primera instancia.

El de segunda instancia.

El de ejecución.

El relativo a inimputables, a menores y consumidores de estupefacientes o psicotrópicos.

También es oportuno señalar que dicho legislador, tampoco precisó al remitir supletoriamente al "Código Penal", a cual Código sustantivo se refería, al aplicable para el Distrito Federal, para alguna entidad federativa o el relativo al fuero federal, lo cual queda superado con la jurisprudencia de marzo de este año, lo que remite al Código Penal Federal. No obstante esta remisión dislocadora, cabe apuntar que el Código Penal Federal no contiene procedimiento alguno, toda vez que se divide en la parte general, que trata de la autoría y participación, del concurso de delitos, de las formas de aparición del delito, de las sanciones penales, de las extinción del delito, entre otros temas, en tanto la parte especial trata de los delitos en particular. Por lo tanto el Código Penal, es con mayor razón inaplicable, en su mayor parte, al procedimiento administrativo de responsabilidades.

Para nosotros también, no resulta aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles al procedimiento disciplinario porque esta norma las formalidades para dar solución a las controversias suscitadas entre particulares, además que el procedimiento civil se tiende a realizar una justicia conmutativa, en donde esta de por medio el haber o patrimonio de los particulares. Efectivamente se pueden destacar como diferencias entre el proceso administrativo y el proceso civil, las siguientes: en cuanto a la calidad de las partes en el primero participa un ente público dotado de imperio, en tanto en el segundo intervienen personas privadas; en cuanto el objeto de la litis, en el primero se debate un acto de autoridad, en tanto en el segundo un acto jurídico entre particulares; en cuanto al tipo de justicia que impera en el primero esta en juego la justicia distributiva, en tanto en el segundo como ha quedado señalado esta en juego la justicia conmutativa.

Por lo que hace a las diferencias entre el proceso penal y el proceso civil, ambos como partes de procedimientos de sus misma especie, se pueden establecer ciertas discrepancias que a continuación se mencionan:

#### Proceso Penal

1. En orden al objeto es un derecho público
2. El ministerio público debe ejercitar la acción penal, cuando acredite el cuerpo del delito y la probable responsabilidad.
3. Debe existir necesariamente el proceso penal para resolver el conflicto entre el Estado y el procesado.
4. El titular de la acción es un órgano público (Ministerio Público).
5. Es amplia la disponibilidad de la que disfruta el juez. Para reunir el material probatorio.
6. Se busca la verdad material.

#### Proceso Civil

1. Es un derecho privado
2. Es un derecho disponible para el demandante.
3. El proceso civil no es indispensable para dar solución al litigio, ya que este puede resolverlo extrajudicialmente.
4. El titular de la acción es un particular.
5. Es amplia la disponibilidad de las partes para la recolección del material probatorio.
6. Se busca la verdad formal de los hechos.



- |  |  |
|--|--|
| <p>7. El proceso penal tiene carácter ético y acoge valoraciones técnicas y sociológicas.</p> <p>8. Se tutelan bienes jurídicos indispensables para la vida sociedad.</p> <p>9. La sociedad esta interesada en que se sancione a quienes han cometido un delito.</p> <p>10. Se sigue para aplicar una sanción represiva.</p> | <p>7. El proceso civil reviste carácter jurídico puro.</p> <p>8. Se tutela solo bienes patrimoniales de los particulares.</p> <p>9. El interés particular esta por encima del interés de la sociedad.</p> <p>10. Se sigue para aplicar una sanción restitutoria.</p> |
|--|--|

También es oportuno decir que en el proceso penal las partes son el Ministerio Público, representante del Estado, como parte acusadora y el procesado, como la contraparte, asimismo interviene el ofendido o el representante de la víctima, por lo que se refiere a la reparación del daño. El procesalista Francesco Carnelutti, distingue entre proceso penal y proceso civil, en cuanto a que el primero se discute acerca del ser en tanto en el segundo acerca de haber.<sup>110</sup>

Pese a lo anterior, compartimos el criterio de crear un capítulo especial en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que tenga por objeto regular un procedimiento autónomo de responsabilidad disciplinaria, a dicho procedimiento trasladaríamos principios garantistas, propios del procedimiento penal federal aplicable en averiguación previa y en el proceso penal.

Por ejemplo del procedimiento penal federal adaptaríamos:

- La necesidad de acreditar tanto la irregularidad administrativa, como la probable y no presunta responsabilidad, ya que si hablamos de presunción de la responsabilidad ya estamos juzgando antes de resolver dicha responsabilidad.
- La asistencia obligatoria de una persona de confianza o defensor del probable responsable en la audiencia de ley, cuando sea legalmente notificado personalmente el infractor.
- Regular lo relativo a la confesión en virtud de que esta no es en el actual procesalismo científico, la reina de la prueba, como lo pretende ver el artículo 76 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para ello consideramos adaptable lo dispuesto por el artículo 287 del Código Federal de Procedimientos Penales con ciertas singularidades, es decir para que tenga validez la confesión debe reunir los siguientes elementos:
  - I. Que sea hecha por persona no menor de 18 años, en su contra, con pleno conocimiento, y sin coacción, ni violencia física o moral.
  - II. Que sea hecha personalmente ante el Órgano de Control Interno, asistido de persona de confianza o defensor y que el servidor público este debidamente informado del procedimiento y del proceso.
  - III. Que sea de hecho propio.
  - IV. Que no haya datos que a juicio del Órgano de Control Interno la hagan inverosímil.
- También sostenemos que no debe sancionarse administrativamente a un servidor público, cuando exista como única prueba la confesión.
- Para otorgar valor probatorio a la testimonial, quien comparezca en tal calidad debe reunir los requisitos adoptados del artículo 289 del Código Federal de Procedimientos Penales, tales como:

<sup>110</sup> Carnelutti, Francesco "Cuestiones sobre el Proceso Penal", traducción de Santiago Sentis Melendo, Ejea, Argentina, 1961 p. 19.

- I. Que por su edad, capacidad e instrucción tenga el criterio necesario para juzgar del acto.
  - II. Que por su probidad, la independencia de su posición y antecedentes personales, tenga completa imparcialidad.
  - III. Que el hecho de que sea susceptible de conocerse por medio de los sentido, y que el testigo lo conozca por si mismo y no por inducciones ni referencias de otro.
  - IV: Que la declaración sea clara y precisa, sin dudas ni reticencias, ya sobre la substancia del hecho
- Además se deberá exigir la calificación previa de legal, a cada pregunta formulada por cada testigo.
  - Asimismo igualmente se deberá regular el establecimiento de la figura del sobreseimiento en el procedimiento disciplinario en los siguientes casos:
    - I. Muerte del probable responsable durante el procedimiento disciplinario.
    - II. Extinción de la responsabilidad administrativa sea por prescripción o caducidad.
    - III. Cuando exista únicamente la confesión del probable responsable.
    - IV. Por falta de acreditación de la irregularidad administrativa o de la probable responsabilidad del servidor público.
    - V. Por renuncia del servidor público cuando no exista daño económico y no sea grave la irregularidad administrativa.
  - Respecto al recurso de revocación, proponemos su cambio de denominación y trámite, a recurso de apelación, el cual se regulará con la finalidad de que, se dé más garantías al servidor público, en cuanto a su trámite deberá ser ante el titular de la SECODAM.
  - Consignar el trámite para aclaración de la resolución.
  - Encuadrar lo relativo a incidentes, que sean específicos como el de reposición de actuaciones, acumulación.
  - Determinar lo concerniente a los impedimentos, excusas de los Órganos de Control Interno.
  - Establecer la figura de la suspensión del procedimiento en casos como:
    - I. No se localice al probable responsable.
    - II. Cuando enloquezca el probable responsable durante el procedimiento disciplinario previo dictamen de peritos en la materia.
    - III. Cuando exista obstáculo material o jurídico insuperable.
    - IV. Que se desconozca quien es el probable responsable de la irregularidad.
  - Señalar en que casos procede decretar la caducidad de la instancia.

Como hemos mencionado no se puede aplicar de manera supletoria, en toda su magnitud el Código Penal, al procedimiento de responsabilidades, porque tan solo, entre el injusto penal y el injusto administrativo, es decir entre lo descrito por la norma y la contrariedad del derecho, desvalor de la acción y del resultado, para ambas figuras jurídicas, existe diferencias expuestas por tres teorías.

Las primera es la teoría cualitativa, estima que entre delito y falta administrativa, existe diferencias esenciales. Por ejemplo para Anton Oneca las diferencias entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo son para el primero tiene por finalidad ordenar la defensa del orden jurídico, rige el principio de legalidad para los tipos penales y sanciones, hay órganos especializados para aplicar la sanción punitiva, en cambio para el segundo, tiene como finalidad mejorar la organización de un

servicio público, no suele haber tipos legales dotados de especiales conminaciones, se ejercita por autoridades administrativas.<sup>111</sup>

En cambio la teoría cuantitativa, señala que entre ambos objetos hay una distribución gradual, basada en la gravedad del contenido del injusto. En esta posición se sitúa el penalista Cerezo Mir José, al afirmar que: *“Entre lo ilícito disciplinario y lo ilícito penal no hay sino una diferencia de grado. El legislador extiende la amenaza de la pena a las formas más graves de lo ilícito disciplinario. La sanción disciplinaria y la pena no se diferencian esencialmente, la sanción disciplinaria ha de ser también justa, adecuada a la gravedad de la infracción, y necesaria. La sanción disciplinaria, sin embargo dentro del límite máximo marcado por la justicia, tiene en cuenta no sólo los fines de la prevención general y la prevención especial, sino también las exigencias del prestigio y el buen funcionamiento de la administración. Las sanciones penales y las sanciones disciplinarias son, por ello, independientes.”*<sup>112</sup>

Para la tercera teoría llamada normativa o valorativa la distinción entre injusto penal e injusto administrativo, habrá que buscarla en una valoración, es decir en una apreciación estimativa, que tiene que considerar una serie de factores tales como efectos sociales, políticos, culturales, etc.

Sin embargo autores como Angel Torio López<sup>113</sup> sostienen que los principios jurídico penales son igualmente aplicables al injusto administrativo, destacando entre ellos, los siguientes:

- I. Principio de legalidad de la infracción y sanción administrativa.
- II. Prescripción
- III. El principio de non bis in idem.
- IV. Taxatividad de los tipos administrativos, es decir, claridad y congruencia en la norma jurídica administrativa.
- V. Autoría y participación.
- VI. El principio de culpabilidad.
- VII. La exigencia de dolo o culpa como diferentes modalidades del injusto.
- VIII. Lo relativo a la tentativa.
- IX. El error de prohibición en su modalidad de invencible, excluiría la responsabilidad por el hecho.

Para nosotros el Código Penal, lo adaptaríamos en lo referente a la parte general que concentra el cúmulo de doctrinas acerca del tipo penal, de la autoría y participación, del concurso de delitos, de la prescripción, de la extinción del delito, de las sanciones y de su graduación y de la ejecución de las sanciones, proponiendo la elaboración de una teoría de la infracción administrativa, así como de otras relativas a la participación de los probables responsables de las faltas disciplinarias, del concurso de infracciones y de las sanciones administrativas, todo ello con la finalidad de que se adecue la potestad disciplinaria a los límites de tutela de una garantía de seguridad jurídica del enjuiciado.

Ahora bien los criterios para adoptar al Derecho Disciplinario, instituciones de Derecho Penal, no contraviene la naturaleza propia de aquel Derecho, en virtud de que no se está trasplantando el Derecho Penal al Derecho Disciplinario, sino lo que se propone es establecer un régimen de mayor seguridad para el servidor público sometido al procedimiento de responsabilidades, que siendo un

<sup>111</sup> Anton, Oneca José “Derecho Penal”, segunda edición, ediciones Akal, S A., España, 1986. p 22.

<sup>112</sup> Cerezo, Mir José, “Curso de Derecho Penal Español, Parte General”, reimpresión a la quinta edición, tecnos, España, 1997, p 57

<sup>113</sup> Torio, López Angel Injusto Penal e Injusto Administrativo (Presupuestos para la reforma del Sistema de Sanciones), en Aragon, Reyes Manuel, Mariano Baena del Alcázar, et al “Estudios sobre la Constitución Española, homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría”, Tomo III, Editorial Civitas. España, 1991, pp. 2542-2546

procedimiento de donde se deriva una vez acreditada la responsabilidad, una sanción administrativa, goza al igual que el Derecho Penal el tener la característica de represivo, sobre este punto sirva de referencia lo resaltado por la autora Lomeli Cerezo, quien considera que no debe confundirse al Derecho Disciplinario formando parte del Derecho Penal Administrativo, en razón de que el primero se refiere a la organización interna de la administración en tanto el segundo, atiende las infracciones y deberes de los particulares. Por lo tanto siguiendo a esta tratadista, no pretendemos que se cree un Derecho Penal Disciplinario.<sup>114</sup>

Por lo contrario, pretendemos que al Derecho de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se le dé un tratamiento autónomo, depurándolo de otros procedimientos, sin que se encuentre en contradicción con lo señalado, el hecho de adaptar al procedimiento de responsabilidades, garantías jurídicas del Derecho Penal y del Derecho Penal Adjetivo. Por ejemplo, del Derecho Penal, se puede recoger elementos para elaborar, al igual que el delito, una Teoría de la Falta Administrativa, en donde también prevalezca la protección de los bienes jurídicos tutelados por la norma jurídica, que deben constituir límite y control a la Potestad Estatal y fuente de motivación de la conducta de los particulares, en efecto al tratar lo referente a los bienes jurídicos.

Muñoz, Conde Francisco señala que: *“los bienes jurídicos sólo deben ser protegidos penalmente cuando son condiciones elementales para la convivencia. Sólo así puede limitarse y controlarse el poder punitivo del Estado y convertirse la protección de bienes jurídicos en una fuente de motivación para la conducta o actuación de los ciudadanos”*.<sup>115</sup>

Por su parte el creador genuino de la Teoría del Tipo Penal, Beling situaba en el principio de legalidad el momento esencial de la transformación del Derecho penal de cláusulas generales en un Derecho Penal de tipos, presentando que la función del tipo en doble:

Función de garantía: a través de la cual se realizan las exigencias del principio nullum crimen, nulla poena sine lege.

Función de Motivación: Por la que se intimida a la comunidad para que se aparte de la comisión de delitos.<sup>116</sup>

Esta función del tipo en materia penal, se puede configurar en el tipo administrativo o disciplinario, toda vez que el tipo administrativo al igual que el tipo penal debe ser un tipo cerrado, claro, preciso, que proporcione al juzgador la imagen del hecho, punible y concreta la aspiración constitucional a la seguridad y fijeza del Derecho.

De esa manera podemos señalar que el tipo de garantía, aplicando en materia disciplinaria rechazaría toda inexactitud e inseguridad que queda solo comprometida por fenómenos excepcionales, como los elementos típicos normativos, las leyes penales en blanco o los denominados tipos abiertos, proporcionando límites a la actividad autoritaria de creación de tipos y de sanciones.

<sup>114</sup> Lomeli, Cerezo Marganta “Derecho Fiscal Represivo”, tercera edición, Porrúa, México, 1998, pp 116 y 117.

<sup>115</sup> Cfr Muñoz, Conde Francisco, op. cit p 407

<sup>116</sup> Muñoz, Conde Francisco “Función de la Norma Penal y Reforma del Derecho Penal”, en Nuevo Pensamiento Penal, España, año 2, número 4, octubre/diciembre, 1973, p.407.

## 6. El Procedimiento Disciplinario Garantista.

No obstante que actualmente el Código Federal de Procedimientos Penales, es el ordenamiento jurídico aplicable al procedimiento disciplinario, por lo mientras, antes de que se reforme la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y se destine un capítulo especial sobre el Procedimiento Disciplinario, proponemos que en este se respeten las garantías del servidor público, de la misma manera como en el procedimiento penal, se respetan los derechos fundamentales del probable responsable, al menos, teóricamente. Haciendo la aclaración que no pretendemos comparar la situación jurídica del indiciado, procesado o inculcado con el probable responsable en el procedimiento Disciplinario, la cual por su especial naturaleza es distinta, mas bien lo que queremos es resaltar la importancia de tutelar eficazmente los derechos del servidor publico sometido a un juicio de responsabilidades, y creemos encontrar en el procedimiento penal , las mínimas garantías para tal objetivo. Además es importante atender lo que nos dice Saban Godoy Alfonso que *“Las leyes otorgan, cada vez en mayor medida, potestades sancionadoras a la administración, que podría incluso hablarse de un poder punitivo paralelo al judicial”*.<sup>117</sup>

Antes de exponer los tipos de garantías que existen en la materia penal, tanto sustantivas como adjetivas, y de las cuales proponemos su adaptación en la medida de lo posible en el procedimiento Disciplinario, es pertinente destacar que existe entre los Derechos del hombre y las garantías sean sustantivas o procesales, una relación equiparable a la que hay entre “lo garantizado” y “la garantía”, así se tiene que la materia o fuente de las garantías son los Derechos del hombre, en este orden de ideas, estos son conceptos generales y abstractos, son lo garantizado; en tanto, las garantías son la salvaguarda, no abstracta, sino concreta e individualizada de aquellos derechos que todo hombre tiene, independientemente de su reconocimiento o no por el Estado.

Por lo tanto las garantías representan la medida en que el orden jurídico positivo garantiza los derechos del hombre, en un momento histórico determinado, a su vez son el reflejo del grado de evolución de un Estado Democrático de Derecho. Para Luigi Ferrajoli las garantías son vínculos normativos idóneos para asegurar efectividad a los derechos subjetivos y, más en general, a los principios axiológicos sancionados por las leyes.<sup>118</sup>

De esta manera podemos decir que el garantismo consiste en la tutela de los derechos fundamentales, los cuales representan los valores, los bienes y los intereses, materiales y prepolíticos, que fundan y justifican la existencia del derecho y del Estado. También considera Ferrajoli, que el garantismo *“...significa precisamente tutela de aquellos valores o derechos fundamentales cuya satisfacción, aun contra los intereses de la mayoría, es el fin justificador del derecho penal: la inmunidad de los ciudadanos contra la arbitrariedad de las prohibiciones y de los castigos, la defensa de los débiles mediante reglas de juego iguales para todos, la dignidad de la persona del imputado y por consiguiente la garantía de su libertad mediante el respeto también de su verdad...”*<sup>119</sup>

El garantismo como sistema, busca recoger los mecanismo institucionales dirigidos a asegurar la máxima correspondencia entre normatividad y efectividad en la tutela o en la satisfacción de derechos o principios consagrados para el ser humano, independientemente del campo del derecho en que se apliquen y de los derechos que se protejan cuando estos tiendan al bien común.

Dentro del sistema garantista que comprende subsistemas para cada rama del derecho, debemos ubicar el susbsistema garantista del Derecho Penal, basado en el conjunto de medios tendientes a

<sup>117</sup> Saban, Godoy Alfonso “El Marco Jurídico de la Corrupción”, Civitas. España, 1991, p 41.

<sup>118</sup> Ferrajoli, Luigi “Derecho y Razón”, Traducción del italiano por Altonso Ruiz Miguel, Andrés Ibañez, et al. Frotta, España, 1995, p 28

<sup>119</sup> Ferrajoli, Luigi Op. cit. p 335 y 336.

proteger la situación de todo indiciado en sus cambios o manifestaciones en el procedimiento penal; igualmente dentro de aquel sistema se ubica el subsistema garantista del Derecho Disciplinario, que se debe fundar en el conjunto de instrumentos dirigidos a tutelar la situación de todo servidor público, que haya cometido alguna irregularidad en sus funciones, en cada una de las etapas del procedimiento disciplinario.

Garantías penales y procesales que se pueden adaptar al Derecho Disciplinario.

En primer lugar, es importante distinguir las garantías en materia penal, las cuales podemos dividir en:

1.- Garantía Penal: Se identifica con los elementos constitutivos del delito: la acción, que debe ser exterior y empíricamente visible; su efecto o resultado, que debe consistir en un daño tangible y la culpabilidad, que debe permitir la adscripción causal de la acción a la persona que es su autor.

2.- Garantía Procesal Penal: Son aquellas reglas del juego judicial que disciplinan las actividades de los actores del proceso para prohibir el abuso y permitirles de hecho, en condiciones de paridad, la búsqueda mediante ensayo y error en que se articula la argumentación inductiva.

Ferrajoli considera que la función específica de las garantías tanto penales como procesales, es la de condicionar el ejercicio absoluto de la potestad punitiva.<sup>120</sup> En el mismo sentido podemos opinar que la función concreta de las garantías sustantivas como adjetivas en el Derecho Disciplinario, debe ser el condicionar y limitar el ejercicio absoluto de la potestad disciplinaria.

Ahora bien, para nosotros los requisitos que debe satisfacer todo citatorio, al que se refiere el artículo 64, fracción I, de la LFRSP, es que este comprobada la infracción así como la probable responsabilidad del servidor público, estos elementos deben constituir una garantía para iniciar el procedimiento disciplinario en contra de toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, se Federal, Estatal o del Distrito Federal.

De esta manera atendiendo que la clasificación de las garantías penales y procesales en atención al delito y su comprobación respectivamente, son:

Por lo que hace a las primeras, es decir, a las garantías penales, también llamadas sustanciales tenemos las siguientes:

Garantía de lesividad.

Garantía de materialidad.

Garantía de culpabilidad.

En cuanto a la garantía de lesividad se tiene:

La garantía de lesividad contiene el valor de criterio polivalente de minimización de las prohibiciones penales, y equivale a un principio de tolerancia tendencial de la desviación, idónea para reducir la intervención penal lo mínimo necesario y con ello, para reforzar su legitimidad y fiabilidad. Si el derecho penal es un remedio extremo, deben quedar privadas de toda relevancia jurídica los delitos de mera desobediencia, degradados a la categoría de daño civil los perjuicios reparables y a la de ilícito administrativo, todas las violaciones de normas administrativas, los hechos que lesionan bienes no esenciales o los que no son, solo en abstracción presuntamente peligrosos, evitando así la "estafa de etiquetas", consistente en calificar como "penales", sanciones

---

<sup>120</sup> Ferrajoli. Op cit p 92

restrictivas de la libertad que son sustancialmente civiles o administrativas; por esta razón la reorganización del sistema jurídico mexicano, estaría en función de la naturaleza de los bienes tutelados, cuando se tratara de un derecho represivo, como el Derecho Penal o el Derecho Disciplinario, los cuales atenderían respectivamente la tutela de bienes fundamentales como la vida y la libertad, por lo que hace al primero; y el patrimonio del estado por lo que hace al segundo. Con ello pretendemos reducir la intervención de la potestad punitiva y la disciplinaria

La intervención mínima del Estado se consagraría en el Principio de lesividad el cual sostendría que desde el punto de vista cuantitativo deberían suprimirse todos los delitos con sanción pecuniaria o alternativa, en beneficio de una seguridad jurídica y económica procesal, además desde el punto de vista cualitativo deben de mantenerse delitos, cuyo bien jurídico tutelado sea aquellos cuya lesión se concrete a un ataque lesivo a otras personas de carne y hueso (delitos contra la vida o integridad personal). Ya que en la actualidad existe una difusión o inflación desmedida de bienes jurídicos que no tienen razón de ser, por ejemplo: moral pública, tranquilidad y seguridad públicas; patrimonio público; ejercicio probo y honesto del servicio público; prestación adecuada y correcta de servicio público de administración de justicia; etc.; asimismo se deben erradicar los delitos contra la seguridad de la Nación; contra el Derecho Internacional; derechos en materia de vías de comunicación y de correspondencia; contra la autoridad; delitos cometidos por servidores públicos; delitos cometidos contra la administración de justicia; falsedad; contra la economía pública; y delitos electorales y en materia de registro nacional de ciudadanos (estos delitos políticos decía Humboldt "atentan contra la libertad de los ciudadanos").<sup>121</sup> Por su parte en la infracción administrativa quedarían comprendidas las faltas en contra del patrimonio de Estado, y todo aquello que no cause daño económico a este, sería causa de sanción laboral.

También los delitos del peligro deben reestructurarse, para configurarlos como delitos de lesión o peligro concreto. De la misma manera las denuncias anónimas deben erradicarse. Toda vez que los delitos o faltas de sospecha, a nuestro juicio son violatorios de garantías individuales, porque el denunciante anónimo, mantiene un interés personal de venganza y no así el interés público.

En nuestro sistema jurídico-penal la garantía de lesividad se encuentra incorporada a nivel constitucional, en el artículo 14, el cual exige al Derecho Penal, al Derecho Disciplinario y todo tipo de Derecho en donde se encuentre en tela de juicio la tutela de los bienes fundamentales, se sigan en el juicio de que se trate, las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En efecto, el artículo 14 constitucional consagra, la garantía sustancial del respeto a la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos. Estos bienes jurídicos fundamentales se materializan en la parte especial del Código Penal en los capítulos correspondientes a:

- Delitos contra la vida y la integridad corporal.
- Delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual.
- Privación de la libertad y de otras garantías.
- Delitos en contra de las personas en su patrimonio.

También en la LFRSP, encontramos en el artículo 47, disposiciones expresas para tutelar el patrimonio del Estado.

---

<sup>121</sup> Ferrajoli, Op cit p 92

Por lo tanto de la garantía de lesividad, obtenemos los siguientes principios:

De necesidad, establece que la ley solo debe establecer delitos o faltas en casos indispensables. Es evidente el nexo de este principio de necesidad con el de reserva de ley, ya que los delitos o faltas deben estar legalmente establecidos, obstaculizando un derrame innecesario de conductas tachadas como ilícitas penal o administrativamente.

Principio de lesividad (strictu sensu): Orienta la necesidad de disminuir tipos penales o disciplinarios innecesarios. Equivale a un principio de tolerancia tendencial de la desviación, idóneo para reducir la intervención penal o disciplinaria al mínimo necesario.

De esta manera si el derecho penal o disciplinario es la manifestación real del poder coactivo, en atención a la garantía de lesividad, deben quedar suprimidos de toda relevancia jurídica los delitos o faltas que no afectan directamente a una persona humana, o al patrimonio del Estado respectivamente; por ejemplo una responsabilidad civil o patrimonial o una falta administrativa, es decir son hechos que lesionan bienes no esenciales, para la materia penal, o lo son, solo concretamente para el Estado, con ello se , evita la confusión de ilícitos que en su grado, mas arbitrario llega a la imposición de distintas sanciones por un mismo hecho.

Por su parte en cuanto a la Garantía de materialidad de la acción: Conforme a esta garantía, ningún daño, por grave que sea, puede estimarse penal o administrativamente relevante sino como efecto de una acción, u omisión, que debe ser el elemento objetivo o externo del ilícito penal o administrativo. Bajo esta situación consideramos que no debe responsabilizarse disciplinariamente conductas que no sean la manifestación libre y espontanea de la voluntad del agente.

Relativo a la Garantía de culpabilidad: Corresponde al llamado “elemento subjetivo” o “psicológico” del delito, ningún hecho o comportamiento humano es valorado puramente como una acción, sino persigue una intensión, ya que un acto u omisión por sí solo puede ser castigado, y ni siquiera prohibido, sino es intencional, esto es realizado con conciencia y voluntad por una persona capaz de comprender y de querer, por ello se puede concluir que no hay delito o infracción, sino existe la finalidad de cometerlo.

Proveniente de la doctrina religiosa del pecado<sup>122</sup> la culpabilidad, en alemán “Schuld” o en inglés “mens rea”, se puede descomponer en tres elementos:

La personalidad: designa la susceptibilidad de adscripción material del delito a la persona de su autor, esto es, la relación de causalidad que vincula recíprocamente; decisión del agente, acción y resultado del delito o infracción.

Imputabilidad: Designa una condición psico-física del activo, consistente en su capacidad, en abstracto de entender y de querer.

Intencionalidad o culpabilidad en sentido estricto: Designa la consciencia y voluntad en concreto del hecho ilícito y que, puede asumir la forma de dolo o de culpa, según la intención vaya referida a la acción y al resultado o solo a la acción y no al resultado, no querido ni previsto aunque si previsible.

Al incorporarse la garantía de culpabilidad al Derecho Disciplinario, se tendría que acreditar al lado de la infracción administrativa, la probable responsabilidad del justiciable es decir el elemento subjetivo del delito, que por cierto es distinto a los elementos subjetivos del tipo penal, que también

<sup>122</sup> Cfr. Léonard, Jacques “La Imposible Prisión. Debate con Michel Foucault”, traducción del francés por Joaquín Jordá, Editorial Anagrama, España, 1982, p. 13



deberían ser analizados a la luz de la teoría de la infracción administrativa que llegue a desarrollarse en un futuro, bajo esta circunstancia, no puede hablarse correctamente de culpabilidad para referirse solo a la intencionalidad del delito, o culpabilidad en sentido estricto, sino también al producto lógico de los tres elementos ya citados, de hecho, no cabe culpabilidad sin imputabilidad, ni sin imputación penal subjetiva o sin nexo causal entre acción imputada y resultado producido. Derivada de la teoría finalista de la acción, se comprende a la culpabilidad compuesta de tres elementos a saber: la imputabilidad, la conciencia de antijuridicidad y la exigibilidad de otra conducta, estos elementos de la garantía de culpabilidad también los exigiríamos en el procedimiento disciplinario.

El concepto de culpabilidad se orienta directamente no a la acción, sino al autor de ella, la culpabilidad, no es un pensamiento ni un mero aspecto interno de la persona, sino un elemento del hecho, esto es, una *conditio sine qua non* del mismo, fundada, más que en razones éticas o utilitaristas, en la estructura lógica de la prohibición, que implica la posibilidad material de realización del acto u omisión de la conducta, imputables ambas a la intención de un sujeto. Es por ello que consideramos que la culpabilidad es un elemento del delito cuya comprobación implica mayores dificultades.

La falta de rigor es la caracterización jurídica y en el procedimiento de comprobación empírica de la culpabilidad, abre un amplio espacio (en el juicio) a valoraciones, impresiones y opciones discrecionales, y que tales espacios son tanto mayores cuanto más indirecta es la relación de causalidad entre acción y resultado, sin embargo es deber de los órganos del Estado como las Contralorías Internas o el Ministerio Público acreditar desde el inicio de la auditoría así como en el desarrollo del procedimiento disciplinario o de la averiguación previa, todos y cada uno de los elementos del tipo se de la falta o del delito, en el cual se haya la culpabilidad, misma obligación le debe deparar también al juez al dictar un auto de formal prisión o sujeción a proceso. Pues no es lógico pensar que el legislador al establecer tipos administrativos o penales, no se haya ocupado de la culpabilidad.

Así se tiene que conforme al principio regulativo de los tipos administrativos o penales, ellos deben de reportar las garantías mencionadas de lesividad, materialidad y culpabilidad.

Por lo que hace al principio regulativo, este se puede definir como la designación de una estructura de las leyes tanto la disciplinaria como la penal, en las cuales se debe atender a las garantías sustanciales de lesividad, materialidad y culpabilidad, es decir tanto el acto, que se prohíbe, el resultado producido, como la intención del sujeto de cometer ese acto.

La regulatividad penal es un presupuesto indispensable de la tutela de la dignidad del hombre, que incluye por supuesto al servidor público y que permite que a éste se le exijan solo acciones y omisiones, la naturaleza de las consecuencias de su comportamiento y la voluntad o intención de dichos actos, todos ellos al constituir una falta, se tiene que poner en conocimiento del servidor público probable responsable, para que ejerza las garantías procesales necesarias, sea quien sea.

Para que se imponga una sanción administrativa o penal, es indispensable que exista una lesión a un bien jurídico tutelado, que esa lesión la ocasione una acción u omisión humana y que dicha lesión sea producto de un actuar deliberado, es decir, consciente y voluntario del hombre.

Por ellos el Estado titular del *ius disciplinandi* o *puniendi* debe respetar las garantías sustantivas de:

Lesividad  
Materialidad

## Culpabilidad

Como se ha dicho las Garantías Procesales en materia penal: Son aquellas relativas a la formación del juicio, es decir, a la recolección de las pruebas, al desarrollo de la defensa y a la convicción del órgano judicial: como la formulación de una acusación exactamente determinada, la carga de la prueba, el principio de contradicción, las formas de interrogatorio y demás actos de instrucción, la publicidad, oralidad, los derechos de defensa, la motivación de los actos judiciales. etc. Las cuales consideramos se deben respetar por lo que hace al servidor publico sometido a un procedimiento disciplinario, para posteriormente incorporarlas técnicamente a la naturaleza misma de esta procedimiento.

Dentro de las garantías procesales se encuentran las Garantías Orgánicas éstas son: aquellas relativas a la formación del juez, a su colocación institucional respecto a los demás poderes del estado y a los otros sujetos del proceso: independencia, imparcialidad, responsabilidad, separación entre juez y órgano acusador, juez natural, juez de apelación, obligatoriedad de la acción penal, etc. Asimismo también destacan las garantías de acusación, defensa y probatoria las cuales pueden ser de validez para el procedimiento de responsabilidades.

Sostenemos que el método penal de investigación con el cual puede identificarse el procedimiento de responsabilidades es el modelo de acusación, lo anterior lo asentamos con base en la siguiente:

### Clasificación de los Métodos Penales.

La clasificación que se propone acerca de los modelos penales, se basa en la carga de garantías penales o procesales que tiene un sistema legal sea este acusatorio, inquisitivo o mixto.

Antes de describir los modelos penales, es necesario destacar las características de los citados sistemas penales.

#### Sistema penal acusatorio, también llamado:

Garantista de estricta jurisdiccionalidad o cognoscitiva, sus propiedades son:

- I. Se orienta a la averiguación de una verdad procesal empíricamente controlable y controlada.
- II. Se encausa a la verificación o refutación empírica de las hipótesis acusatorias.
- III. Obedece al modelo de derecho penal mínimo.
- IV. Se basa en un sistema acusatorio.
- V. Se asegura la obtención de una verdad mínima, garantizada por el carácter empírico y determinado de las hipótesis acusatorias.
- VI. Se reclaman pruebas, refutables por la defensa.

#### Sistema penal inquisitorio, también llamado:

Garantista, de mera jurisdiccionalidad o decisionalista, sus propiedades son:

- I. Se orienta al descubrimiento de una verdad sustancial y global fundada substancialmente sobre valoraciones.
- II. Se orienta a la averiguación de verdades éticas o políticas que van más allá de la prueba.
- III. Obedece al modelo de derecho penal máximo.
- IV. Se basa en un sistema inquisitivo.
- V. Se asegura la obtención de una verdad máxima, perseguida sin ningún límite normativo en cuanto a los medios de adquisición de las pruebas.
- VI. Se reclaman juicios de valor, no refutables por la defensa.

El sistema penal mixto comparte atributos de ambos sistemas.

Por su carácter arbitrario, podemos decir que el modelo procesal inquisitivo es producto de la Edad Media, en donde la acusación y sanción de un delito era tarea de las personas en que el rey delegaba su potestad, siendo este periodo donde nace la investigación judicial.<sup>123</sup>

Por lo que hace al modelo acusatorio, éste es producto de la época moderna, en donde claramente se ve separada la función de acusación de la de juzgamiento. El Doctor Moreno Hernández Moisés, nos dice que la piedra angular del sistema penal acusatorio, lo constituye el principio “nemo iudex sine actore”, por el que la jurisdicción no se ejerce sin acción.<sup>124</sup>

Por último el modelo de procedimiento disciplinario que beneficiaría las garantías del servidor público dentro de dicho procedimiento sería el modelo garantista del Derecho Penal, el cual se distingue de otros a través de la siguiente:

Clasificación de los modelos penales son:

1. Objetivista: No hay garantía de culpabilidad, carece del elemento de la intencionalidad del delito expresado por el axioma “Nulla actio sine culpa”. Es arcaico y refleja ordenamientos penales primitivos informados por la responsabilidad objetiva, ligada, en vez de al conocimiento y voluntad de la acción y/o del hecho delictivo, al criterio elemental del talión. Para Ferrajoli “...existen en realidad, todavía hoy, . . . doctrinas y ordenamientos que privilegian estructuralmente la exclusiva función penal de la defensa social y que, por ello descuidan, en todo o en parte, el elemento subjetivista de la culpabilidad, refutándolo irrelevante en el plano práctico e inconsistente en el plano teórico.”<sup>125</sup>

Este modelo objetivista, corresponde a un sistema mixto como el sistema penal mexicano, después de la aprobación de la reforma constitucional, de octubre de 1998.

2. Modelo Subjetivista: En este modelo, no hay garantía de materialidad, no existe conducta u ofensa, se expresa por el axioma “Nulla necessitas sine iniuria”, atiende más aspectos personales del autor que del acto emanado por él, por esta razón es constitutivo y no regulativo. Por ejemplo las leyes penales raciales como el modelo nazi del “tipo normativo de autor” o el positivista del “delincuente nato”.

Obedece a un sistema penal inquisitivo de tipo autoritario.

Modelo Vejatorio. Se caracteriza por la presencia de prohibiciones y de penas superfluas, que constituyen ataques a los derechos fundamentales, en virtud de que las penas son de imposible ejecución, trascendentales o sustituibles por penas excesivas, desproporcionadas respecto de la relevancia del bien jurídico tutelado.

Este modelo corresponde a un sistema requisitivo-autoritario.

4. Modelo Garantista: Según este modelo, no se admite ninguna imposición de pena, sin que se produzca la comisión de un delito, su previsión por la ley como delito, la necesidad de su

<sup>123</sup> Foucault, Michel “Vigilar y Castigar”, Siglo Veintiuno, vigesimoprimer edición, México, 1993, p 227

<sup>124</sup> Moreno, Hernández Moisés Organización y Funcionamiento del Ministerio Público, en “Justicia y Sociedad”, UNAM, México, 1994, p 304

<sup>125</sup> Moreno, Hernández Moisés Op cit p 100.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- En el sistema jurídico mexicano, encontramos como un ordenamiento jurídico a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

SEGUNDA.- Dentro de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se ubica el artículo 45, como norma jurídica de competencia o dinámica, en virtud de que a través de ella, se puede producir otras normas individualizadas o resoluciones.

TERCERA.- El origen de la responsabilidad de los servidores públicos, se encuentra en el juicio político, aplicado en la historia de la humanidad en el caso de Carlos I rey de Inglaterra.

CUARTA.- En nuestro país, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, a la conducta irregular de los servidores públicos, se le dio un matiz penal, a tal grado que la ley especial que regulaba tales conductas, consignaba tipos penales y sanciones de la misma especie, aplicando un procedimiento penal, para el juzgamiento de los servidores públicos.

QUINTA.- La primera ley sobre responsabilidades de los servidores públicos que remitió expresamente al Código Federal de Procedimientos Penales como supletorios, al procedimiento disciplinario fue la Ley Porfirio Díaz de 1896.

SEXTA.- Antes de la integración por reiteración de la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito en materia Administrativa, de fecha 9 de marzo de 2000, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como los titulares de los Organos de Control Interno en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, aplicaban en fraude a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Código Federal de Procedimientos Civiles, por atender a un criterio aislado de los citados Tribunales, que no obedecía a la realidad interpretada.

SÉPTIMA.- Pese a que ya existe jurisprudencia definida por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito en materia Administrativa sobre la interpretación del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que remite como supletorio al Código Federal de Procedimientos Penales, esta no es obligatoria para la Administración Pública Federal, es decir para la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ni tampoco para los titulares de los Organos de Control Interno, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, esto por interpretación a contrario sensu del artículo 194 de la Ley de Amparo.

OCTAVA.- El aplicar incluso hasta nuestros días el Código Federal de Procedimientos Civiles como supletorio del procedimiento disciplinario, por parte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de los titulares de los Organos de Control Interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por un lado, y al ser aplicado el Código Federal de Procedimientos Penales, igualmente como supletorio de dicho procedimiento disciplinario, por parte de los Organos de Control Interno del poder judicial, por el otro lado, se viola el artículo 108 de la Constitución Federal, que consagra el principio de igualdad formal y material de los servidores públicos ante la ley.

NOVENA.- La aplicación del Código Federal de Procedimientos Penales, como supletorio del procedimiento disciplinario, es un resabio histórico que no obedece a la naturaleza jurídica de este último procedimiento, el cual debe depurarse, reivindicando sus características propias, incluso se debe sistematizar un procedimiento de responsabilidades administrativas de carácter autónomo

como rama del Derecho Publico, que comprenda etapas definidas en el enjuiciamiento de los Servidores Públicos.

DECIMA.- Mientras no se establezca un proceso y un procedimiento Disciplinario autónomo en el marco de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es menester, aplicar el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal, solo por lo que hace a las defensas del procesado, sin pretender comparar la condición de un probable responsable en materia penal, con el probable responsable en materia disciplinaria.

DECIMA PRIMERA.- El procedimiento Disciplinario debe tener como característica ser un modelo garantista de los derechos subjetivos de los servidores públicos, para asegurar la dignidad de estos frente a la ley, en un Estado Democrático de Derecho.

DECIMA SEGUNDA.- En materia penal, cuando el servidor público ha cometido un delito que amérite sanción, es juzgado como probable responsable, siendo en el proceso, donde se le tiene que respetar sus Derechos consagrados constitucionalmente y legalmente, lo que no sucede en materia del procedimiento disciplinario, donde no existe tal consagración, pese a que también es un procedimiento represivo.

DECIMA TERCERA.- El trasfondo de la interpretación del artículo 45 de la LFRSP, no es tanto aplicar supletoriamente el procedimiento penal o civil, es mas bién, la falta de consagración de Derechos que debe tener todo servidor público sometido a juicio de responsabilidad administrativa.



## BIBLIOGRAFIA

1. Aguilar, Ros Paloma y Ramón Herrera Bravo "Derecho Romano y Derecho Canónico: elementos formativos de las Instituciones Jurídicas Europeas" Comares, España, 1999.
2. Alexy, Robert "Teoría de los Derechos Fundamentales," traducción de Ernesto Garzón Valdés, Centro de Estudios Constitucionales, España, 1997.
3. Alf, Ross "Sobre el Derecho y la Justicia", traducción de Genaro R. Carrio, Eudeba, Argentina, 1963.
4. Anton, Oneca José "Derecho Penal", segunda edición, ediciones Akal, S.A., España, 1986
5. Arellano, García Carlos "Derecho Internacional Privado", México, Porrúa, Décima Segunda Edición, 1998.
6. Arellano, García Carlos, "Procedimientos Civiles Especiales", Porrúa, México, 1987.
7. Armenta, Hernández Gonzalo, "Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos", Cuarta edición, Porrúa, México, 1999
8. Arteaga, Nava Elisur "Derecho Constitucional", Oxford, México, 1999.
9. Arteaga, Nava Elisur "La Controversia Constitucional, la acción de Institucionalidad y la Facultad Investigadora de la Corte, caso Tabasco y otros", tercera edición, Monte Alto, México, 1997.
10. Atienza, Manuel "Las razones del Derecho, Teorías de la Argumentación Jurídica", Centro de Estudios Constitucionales, España, 1991
11. Barragán, Barragán José "El juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824", UNAM, México, 1978.
12. Beccaria, César "Tratado de los delitos y de las Penas", Octava edición, facsimilar, Porrúa, México, 1998.
13. Bermejo, Vera José "Derecho Administrativo, parte especial", cuarta edición, Civitas, España, 1999
14. Biscaretti, Di Ruffia "Derecho Constitucional", Prólogo y Notas de Pablo Lucas Verdú, Tercera Edición, Tecnos, España, 1987
15. Bobbio, Norberto "Teoría General del Derecho", reimpresión de la segunda edición, Temis, Colombia, 1994.
16. Briceño, Sierra Humberto "El Control Constitucional de Amparo", Trillas, México, 1990
17. Burgoa, Ignacio "Derecho Constitucional Mexicano", duodécima edición, Porrúa, México, 1999
18. Calamandrei, Piero "Casación Civil", Traducción del italiano por Santiago Sentis Melendo y Mariano Ayerra Redín, ediciones jurídicas, Europa-América, Argentina, 1989.
19. Cárdenas, Raúl F. "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", Porrúa, México, 1982.
20. Cerezo, Mir José, "Curso de Derecho Penal Español, Parte General", reimpresión a la quinta edición, tecnos, España, 1997.
21. Colín, Sánchez Guillermo "Derecho Mexicano de Procedimiento Penales", Décima Tercera Edición, Porrúa, México, 1992.
22. Chavero, Alfredo "México a través de los siglos", Tomo I, Cumbre, Decimosexta edición, México, 1980.
23. De la Madrid, Hurtado Miguel "El Ejercicio de las Facultades Presidenciales", segunda edición, Porrúa, México, 1999.
24. De Pina, Rafael y José Castillo Larrañaga "Instituciones de Derecho Procesal Civil", Décima Edición, Porrúa, México, 1974.
25. Delgadillo, Gutiérrez Luis Humberto "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos," Porrúa, México, 1996
26. Dromi, Roberto "Contenido e Interpretaciones de los Derechos Constitucionales", en Carrio, Elisa María, Pedro J. Frías, et al "Interpretando la Constitución", Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, España, 1994.
27. Engels, Federico "El origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado" Editores Unidos, quinta reimpresión, México, 2000
28. Faya, Viesca Jacinto "Leyes Federales y Congreso de la Unión, Teoría de la Ley Mexicana", Porrúa, México, 1991.
29. Ferrajoli, Luigi "Derecho y Razón", Traducción del italiano por Alfonso Ruiz Miguel, Andrés Ibáñez, et al, Trotta, España, 1995.
30. Figueroa, Alfonso Enrique, "Curso de Derecho Procesal Civil", traducción y compilación Editorial Pedagógica Iberoamericana, México, 1995.
31. Fiorini, citado por Ortega, Víctor Manuel Los facultades Discrecionales, en Vela, Treviño Sergio, Elisur Arteaga Nava, et al en "Estudios Jurídicos" en Honor de Raúl R., Cárdenas, Porrúa, México, 1983.
32. Fix-Zamudio, Héctor Estudio sobre la Jurisdicción Constitucional Mexicana, en Cappelletti, Mauro "La Jurisdicción Constitucional de la Libertad", Instituto de Derecho Comparado, México, 1961.
33. Flores, Caballero Romco R., "Administración y Política en la Historia de México", Fondo de Cultura Económica-Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1988.
34. Foucault, Michel "Vigilias y Castigos", Siglo Veintiuno, vigesimoprimer edición, México, 1993
35. Fuentes, Sánchez Sandoval Augusto "La Constitución de la realidad y la interpretación judicial, en Barrucco, García Adriana, José Iris Cisneros.
36. García, Ramírez Sergio Curso de Derecho Procesal Penal, quinta edición, Porrúa, México, 1989.
37. Gómez, Lara Cipriano "Teoría General del Proceso", Séptima Edición, UNAM, México, 1987.
38. González, Navaro Francisco "Derecho Administrativo Español", Ediciones Universidad de Navarra, S A , España, 1997.
39. González, Oropeza Manuel "¿Porqué no se cumplen las leyes en México?, en Berrucco, García Adriana, José Luis Cisneros, et al "El uso y la práctica de la Ley en México", Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Porrúa, México, 1997
40. Haro, Belchitz Guillermo "El Régimen Disciplinario en la Función Pública, Experiencias Comparadas", Publicidad, Arte y Serigrafía, S.A. de C.V., México, 1993.
41. Herrera, Pérez Agustín "Legislación Federal sobre Responsabilidades Administrativas, de los Servidores Públicos", Instituto de Administración Pública del Estado de México-Porrúa, México, 1998
42. Indarratz, Benigno y Alberto R. Zarza Mensaque, "Curso de Derecho Constitucional y Administrativo", editorial Machi, Argentina, 1986
43. Iellinek, G "La Declaración de Derechos del Hombre, y del Ciudadano", Posada, Librería Victoriano Suárez, España, 1908
44. Kelsen, Hans "La Garantía Jurisdiccional de la Constitución, traducción de Rolando Tamayo y Salmoran, I.L.J., sobretiro del Anuario Jurídico, México 1974
45. Lalinde, Abadía Jesús "Las culturas Represivas de la Humanidad", Tomo I, Universidad de Zaragoza, España, 1992
46. Lanz, Cárdenas J Trinidad "La Legislación y el Sistema Judicial en el Combate a la Corrupción", en Memoria, VI Conferencia Internacional Anticorrupción, tomo II, IACC, México, 1993
47. Léonard, Jacques "La Imposible Prisión Debate con Michel Foucault", traducción del francés por Joaquín Jordá, Editorial Anagrama, España, 1982
48. Lomeli, Cerezo Margarita "Derecho Fiscal Represivo", tercera edición, Porrúa, México, 1998
49. Lopez, Aylon Sergio "Las Transformaciones del Sistema Jurídico y los significados sociales del Derecho en Mexico (La

50. Lugo, Verdugo Adolfo "La ética en el Servicio Público", en Andrade, Sanchez Eduardo, Nestor de Buen, et al "Los Valores en el Derecho Mexicano", UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 1997
51. Luhmann, N. "Sistema Jurídico y Dogmática Jurídica", traducción de Ignacio de Otto Pardo, Centro de Estudios Constitucionales, España, 1983.
52. Margadant, S. Guillermo C. "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano", decimotercera edición, Esfinge, Mexico, 1997
53. Marx, Engels, J. El origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado, en Obras Escogidas Tomo B, Ediciones Quinto Sol, México
54. Menyman, Henry John "La Tradición Jurídica Romano Canónica", Fondo de Cultura Económica, Tercera reimpresión, México, 1997.
55. Mestre, Delgado Juan Francisco, "La configuración constitucional de la potestad sancionadora de la administración pública", en Estudios sobre la Constitución Española Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría, T. 111, Civitas, S.A., España, 1991
56. Morales, Paulín Carlos A "El Proceso Administrativo Público", Porrúa, México, 1999
57. Moreno, Hernández Moisés Organización y Funcionamiento del Ministerio Público, en "Justicia y Sociedad", UNAM, México, 1994
58. Muñoz, Conde Francisco "Función de la Norma Penal y Reforma del Derecho Penal", en Nuevo Pensamiento Penal, España, año 2, número 4, octubre/diciembre, 1973
59. Noriega, Alfonso "Lecciones de Amparo", tercera edición, Tomo I, Porrúa, México, 1991.
60. Olivecrona, Karl "Lenguaje Jurídico y Realidad", traducción de Ernesto Garzón Valdés, Fontamara, México, 1991
61. Ozoce, Honríquez José de Jesús "Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos", en Alvaro Bunster, José Barragán, et al, "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos", Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM", 1984, México.
62. Ortiz, Reyes Gabriel "El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal", Secretaria de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, México
63. Otero, Mariano, Voto particular al acta de reformas de 1847
64. Patiño, Rodríguez Julio "Las quejas en contra de los servidores públicos judiciales y sus consecuencias jurídicas", en Rodríguez, Lozano Amador, Juventivo V. Castro y Castro, et al "La Justicia Mexicana hacia el Siglo XXI", UNAM-Senado de la República LVI Legislatura, México, 1997.
65. Rabasa, Emilio, "El Artículo 14 y el Juicio Constitucional", quinta edición, Porrúa, México, 1984
66. Rawls, John "Teoría de la Justicia", traducción de María Dolores González, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
67. René, David, "Los Grandes Sistemas Jurídicos Contemporáneos".
68. Reyes, Heróles Jesús "Política", tomo I, Asociación de Estudios Históricos y Políticos Jesús Reyes Heróles, A C., Secretaría de Educación Pública y Fondo de Cultura Económica, México, 1995
69. Ruiz, Manteca Rafael "Introducción al Derecho y Derecho Constitucional", Trolla, España, 1994
70. Sabán, Godoy Alfonso "El Marco Jurídico de la Corrupción", Civitas, España, 1991.
71. Schmitt, Carl "Teoría de la Constitución", Editorial Nacional, México, 1966.
72. Serra, Rojas Andrés "Derecho Administrativo", Tercera edición, Porrúa, México, 1965.
73. Soberanes, Fernández José Luis, "La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos", en Alvaro Bunster, José Barragán, et al "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos", Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1984.
74. Tena, Ramírez Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", vigesimonovena edición, Porrúa, México, 1995
75. Toro, López Angel Injusto Penal e Injusto Administrativo (Presupuestos para la reforma del Sistema de Sanciones), en Aragón, Reyes Manuel, Mariano Baena del Alcázar, et al "Estudios sobre la Constitución Española, homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría", Tomo III, Editorial Civitas, España, 1991.
76. Vázquez, Alfaro José Luis "El Control de la Administración Pública en México", UNAM, México, 1996.
77. Vernego, Roberto J. "La interpretación Literal de la Ley", segunda edición ampliada, abeledo - perrot, Argentina, 1994.
78. Villalba, Carlos "La Justicia Sobornada", Trillas, México, 1978.
79. Villoro, Toranzo Miguel "Introducción al Estudio del Derecho", décima segunda edición, Porrúa, México, 1996
80. Weber, Max "Escritos Políticos", traducción de Joaquín Abellan, Altaya, España, 1999.

#### LEGISLACION CONSULTADA:

1. Código Federal de Procedimientos Civiles.
2. Código Federal de Procedimientos Penales.
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. Informe del C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, Ante el Congreso Constituyente de Querétaro, el 1ro de diciembre de 1916.
5. Legislación Estatal sobre Responsabilidades de los Servidores Públicos.
6. Ley de Amparo.
7. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de
8. diciembre de 1982.
9. Proyecto de Reformas a la Constitución Política de 1857, Secretaría de Gobernación, México, 1916.
10. Reglamento de la Comisión de Avalúos y Bienes Nacionales.
11. Tesis emitida por el Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa en el Distrito Federal (652), 3er. T.C. Informe 1976