

286



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLÁN



LA SUPLETORIEDAD EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADA EN DERECHO PRESENTA: BEATRIZ SUSANA PELAEZ ROJAS

2001/06

ASESOR: LIC. RAFAEL ALTAMIRANO VELAZQUEZ



JUNIO 2001



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.

*LA SUPLETORIEDAD EN EL PROCEDIMIENTO DE
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.*

“Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa sino con sujeción a las leyes; no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino con consagrarse asiduamente a su trabajo disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala”.

BENITO JUAREZ

DEDICADO:

A DIOS POR PERMITIRME EXISTIR.

A MIS PADRES:

**POR SU INFINITO AMOR Y SU APOYO
INCONDICIONAL EN TODOS LO MOMENTOS DE MI
VIDA.**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO:**

**POR PERMITIRME SER PARTE INTEGRANTE DE
ELLA, ASI COMO POR LA HERENCIA MAS GRANDE
QUE EL HOMBRE PUEDE DESEAR:
*EL CONOCIMIENTO***

**A MIS PROFESORES: POR LEGARME EN EL CURSO
DE CINCO AÑOS SUS CONOCIMIENTOS Y
EXPERIENCIAS EN EL CAMPO DEL DERECHO.**

**A MIS AMIGOS: POR LOS MOMENTOS DE TRISTEZA Y
ALEGRIA QUE JUNTOS COMPARTIMOS.**

INTRODUCCION	1
--------------	---

1.- ANTECEDENTES LEGALES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	5
---	---

1.1	CONSTITUCION 1857	8
1.2	LEY "JUAREZ"	9
1.3	CONSTITUCION DE 1917	17
1.4	LEY "LAZARO CARDENAS"	19
1.5	LEY DE "LOPEZ PORTILLO"	23
1.6	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	25

2.- LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	27
---------------------------------------	----

2.1	PROCEDENCIA. CONDUCTAS QUE DAN ORIGEN A LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.	34
2.2	LEGITIMACION	45
2.3	COMPETENCIA PARA SUBSTANCIAR EL PROCEDIMIENTO POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.	48
2.4	SANCIONES APLICABLES	52
A)	APERCEBIMIENTO PUBLICO O PRIVADO	
B)	AMONESTACION	
C)	SUSPENSION	
D)	DESTITUCION DEL PUESTO	
E)	SANCION ECONOMICA	
F)	INHABILITACION PARA DESEMPEÑAR CARGOS O COMISIONES EN EL SERVICIO PUBLICO.	

3. EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO ADMINISTRATIVO. _____ 61

3.1	MEDIOS DE PROCEDIBILIDAD _____	63
	A) QUEJA	
	B) DENUNCIA	
3.2	APLICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD _____	69
3.3	CITACION DEL RESPONSABLE _____	70
3.4	AUDIENCIA _____	72
3.5	DESAHOGO DE PRUEBAS _____	81
3.6	NOTIFICACION DE LA RESPONSABILIDAD _____	83
3.7	MEDIOS DE DEFENSA _____	83

4.- LA SUPLETORIEDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. _____ 91

4.1	LAGUNAS DE LEY _____	91
4.2	CONCEPTO DE SUPLETORIEDAD _____	95
4.3	CLASIFICACION DE LA SUPLETORIEDAD _____	99
	A) SUSTANTIVA	
	B) ADJETIVA	
4.4	INTEGRACION DE LA LEY _____	102
4.5	INTERPRETACION DEL ARTICULO 45 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS _____	113
4.6	CRITERIOS JURISPRUDENCIALES _____	119

5.- CONCLUSIONES _____ 126

6.- BIBLIOGRAFIA _____

INTRODUCCIÓN

En México ha sido preocupación de nuestro gobierno que los servidores públicos desarrollen sus actividades dentro de la Administración Pública, conforme a los principios de eficiencia, imparcialidad, honradez, lealtad, y eficacia, razón por la cual, en el año de 1982 se promulga la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la que además de establecerse los lineamientos relativos al denominado juicio político; en su Título Tercero se establece el régimen de responsabilidad administrativa, diferenciándolo de la responsabilidad política, penal y civil.

En el contenido del citado Título Tercero se observa la existencia de un órgano especializado para exigir este tipo de responsabilidad, del procedimiento se especifica su naturaleza, el objeto, así como su finalidad, esto es, los sujetos a los que podrá incoar el procedimiento de responsabilidad administrativa, las obligaciones a que su conducta debe contraerse, así como la tramitación de dicho procedimiento, el cual tendrá como finalidad determinar la existencia o inexistencia de las infracciones administrativas imputables a los servidores públicos; imponiéndose en su caso, las correspondientes sanciones, que tendrán por objeto no sólo castigar la conducta infractora del individuo sujeto al

procedimiento de responsabilidad, sino prevenir a través del ejemplo la comisión de futuras infracciones por otros servidores públicos.

Sin embargo; el punto medular a tratar en esta investigación, radica en dilucidar, qué ordenamiento adjetivo es el supletorio en el procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, para lo cual ubicándonos en el campo del Derecho Disciplinario, se realiza el presente trabajo, en el que se utilizó el método científico y la técnica documental, debido a la naturaleza del tema, y así partiendo de lo general a lo particular, el tema se dividió en cuatro capítulos.

En el primero de ellos se realiza un recorrido por los antecedentes legales de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México; analizándose diversas leyes, como: la Ley de 1857, la denominada "Ley Juárez" de 1870, la Ley de 1940, la Ley de 1982, así como la ley de responsabilidades vigente.

En el capítulo segundo, se determina quienes son los sujetos que revisten el carácter de servidores públicos en nuestro sistema de Derecho; se analizan las diversas obligaciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de cuya inobservancia, puede darse lugar a incoarse el procedimiento de responsabilidad administrativa; asimismo, se

señala quienes son los individuos facultados para solicitar o iniciar este tipo de procedimiento de responsabilidad, así como la competencia de la autoridad administrativa para aplicar las posibles sanciones a las que se pueden hacer acreedores los servidores públicos por la inobservancia a los principios básicos que deben regir su actuación dentro de la Administración Pública.

En el tercer capítulo, se entra de lleno a la substanciación del procedimiento de responsabilidad administrativa, realizándose un somero análisis de los medios de procedibilidad, como lo son la queja y la denuncia, la citación del presunto responsable al procedimiento de responsabilidad administrativa, las pruebas que un servidor público puede ofrecer en la audiencia de ley, así como su valoración, hasta que finalmente llegamos a la resolución que emite el órgano de control.

En el cuarto y último capítulo de este trabajo de investigación, se analiza la figura jurídica de la supletoriedad, como fuente para colmar las lagunas de ley y como fuente integradora del Derecho; también se analizan los diversos métodos de interpretación de las normas jurídicas, y se hace mención de las tesis jurisprudenciales emitidas por el Poder Judicial de la

Federación, que se han invocado por los órganos de control al emitir sus resoluciones; para concluir y tomando en consideración los alcances de la supletoriedad y los métodos de interpretación de las normas, se interpreta de forma personal el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en donde refuerzo mi postura, acerca de que el ordenamiento supletorio aplicable al procedimiento de responsabilidad administrativa lo es el Código Federal de Procedimientos Penales, y no así el Código Federal de Procedimientos Civiles, como se afirma en diversas resoluciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES LEGALES

Al abordar cualquier tema de carácter jurídico es indispensable hacer mención de los antecedentes legales del mismo, para una mejor comprensión, por lo cual en este capítulo se realiza un breve análisis de la forma en que se concibió y se reguló la responsabilidad de los servidores públicos, en leyes como la de 1836, la "Ley Juárez" de 1870, la "Ley Porfirio Díaz" de 1886, la Constitución de 1917, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente.

Como primer antecedente del sistema de responsabilidades en México, encontramos la "Constitución de Apatzingan" de fecha 22 de octubre de 1814 y la Constitución de 1824.

En la primera de ellas, los artículos 59, 196 y 224 establecían las responsabilidades de los funcionarios públicos como: titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia; a los cuales se les exigía la responsabilidad a través del denominado "juicio de residencia", que se tramitaba de acuerdo al contenido de los artículos 196 y 224 de la referida Constitución.

La Constitución de 1824, estableció que tanto la responsabilidad del Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los secretarios del Despacho, gobernadores de los estados, diputados y senadores, y de demás empleados públicos, serian juzgadas ante la Corte Suprema de Justicia, sí el responsable fuera un miembro de dicha Corte, conocería de ellas un Tribunal especial.

Ley de 1836. "Inmersa en la conocida Constitución de la Siete Leyes, conocida así por estar dividida en siete estatutos. En ella se consignó la responsabilidad por la comisión de delitos comunes del Presidente, diputados, senadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, Secretarios de Despacho, Consejeros, y gobernadores, quienes sólo podrían ser acusados ante la Cámara de Diputados o ante el Senado y en los plazos fijados por la propia Constitución. Hecha la acusación por delitos comunes, la cámara respectiva debía sí había o no lugar a la formación de la causa, y poner al reo a disposición de la Suprema Corte de Justicia para ser juzgado, en caso de que la declaración referida fuera afirmativa, solo se necesitaba la confirmación de la otra cámara, en el caso de que el acusado fuera el Presidente de la República, sus efectos eran, suspender al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos ciudadanos.

También se contempló en esta Constitución la comisión de los delitos oficiales por parte del Presidente, Secretarios del Despacho, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, consejeros, gobernadores de los

departamentos, y de la Juntas Departamentales, estableciéndose que la acusación debía formularse ante la Cámara de Diputados a la que correspondía declarar si había o no lugar a dicha acusación, y nombrar a dos de sus miembros para sostener ésta en el Senado, cuando su declaración fuera afirmativa.

La instrucción del proceso fue encomendada al Senado; el cual -oído los acusadores y defensores- debía dictar el fallo correspondiente, no pudiendo imponer más penas que la destitución del cargo o empleo, o la inhabilitación perpetua o temporal, sin embargo, si el Senado consideraba que el funcionario era acreedor a mayores penas, estaba obligado a pasar el proceso al Tribunal respectivo según las leyes".¹

Al regular el procedimiento seguido ante las Cámaras, esta Ley de 1836, estableció la intervención de ellas en el juicio disciplinario, en calidad de juez y parte, y consagró la obligación de todo funcionario público al tomar posesión de su cargo la de hacer jurar y hacer guardar la Constitución y las leyes, con la consiguiente responsabilidad por las infracciones que en lo sucesivo cometiera; asimismo se contempló la sujeción de todo funcionario al juicio de residencia, en los casos y del modo que prescribían las leyes.

¹ Lanz Cárdenas, José Trinidad. *La Contraloría y el Control Interno en México*, Editorial FCE, México 1987, pág.145

1.1 CONSTITUCIÓN DE 1857.

Con base en la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades, no fue posible el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria, en virtud de que en su articulado sólo se estableció la responsabilidad de un porcentaje minúsculo del total de los servidores públicos al servicio del Estado. Con un enfoque encaminado al ámbito penal y político, dejando de lado la responsabilidad administrativa de los trabajadores al servicio del Estado.

Lo anterior es así, toda vez que el Título IV de la Constitución de 1857, si bien, señaló la responsabilidad del Presidente de la República, sólo previó la responsabilidad de los altos funcionarios en el ámbito federal, así como la de los gobernadores a nivel estatal, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales, y delitos comunes, por lo que las dos únicas leyes que reglamentaron este Título fueron: la "Ley Juárez", del 3 de noviembre de 1870, y la "Ley Porfirio Díaz", del 6 de junio de 1886, que tampoco se ocuparon de las responsabilidades de los demás empleados del Estado.

Así pues, de lo anteriormente expuesto, la idea de responsabilidad que contienen estos ordenamientos se manifiesta en el sentido que lo hacía la Constitución de 1824, puesto que encauza fundamentalmente su aplicación a los delitos comunes y oficiales; no siendo óbice a lo anterior que en el texto se

mencionen las denominadas "faltas oficiales", puesto que dichas faltas no fueron reguladas en leyes secundarias, fuera del ámbito penal.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que el referido Título IV al igual que los ordenamientos hasta aquí estudiados, sólo estableció la responsabilidad de los altos funcionarios públicos, sin que se hiciera alusión alguna a los demás empleados de la Federación.

1.2 LEY JUÁREZ.

Mediante el decreto de fecha 3 de noviembre de 1870, se promulgó la conocida "Ley Juárez", en la que se estableció que los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, eran causa de responsabilidad, señalando como sujetos de responsabilidad a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, esto es, diputados y senadores, ministros de la Suprema Corte, secretarios del Despacho, gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y las Leyes Federales; en cuanto al Presidente de la República, sólo durante el tiempo de su encargo se le podía acusar por tres delitos: traición a la patria, violación a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Como delitos oficiales se señalaron los siguientes: ataque a las Instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a las Leyes Federales, estableciéndose como sanción la destitución y la inhabilitación del funcionario por un término de cinco a diez años.

Finalmente, se reguló otra infracción que se denominaba "omisión en el desempeño de funciones oficiales", la cual consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, para cuya comisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

Esta ley estableció un procedimiento en base a lo dispuesto por el artículo 103 y 104 constitucionales, señalando la diferencia de procedimientos cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes. Cuando se trataba de delitos oficiales, el Congreso, integrado por la Cámara de Diputados se erigía como Jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia actuaba como Jurado de sentencia; fue a partir de 1875, en el que se volvió al sistema bicamaral, y entonces la Cámara de Senadores se volvió Jurado de Sentencia.

En cuanto a las faltas y omisiones oficiales, se incoaban con el mismo procedimiento, y más que resolución de acusación, la que emitía el Jurado, denominado de acusación, se determinaba la culpabilidad o no, por lo que sólo quedaba en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena por la culpabilidad ya declarada.

En la resolución del jurado de acusación, tratándose de delitos, faltas u omisiones oficiales, se debía considerar, sí existían delitos comunes, por lo que el dictamen debería tener dos proposiciones: la culpabilidad del acusado por delitos oficiales y la solicitud de declaración de procedencia por los delitos comunes, por lo que, en caso de considerar la presunta responsabilidad se ponía al inculpado a disposición de los tribunales competentes para que procedieran conforme a derecho, quedando a salvo el derecho de la Nación o de los particulares, para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios causados.

“LEY PORFIRIO DÍAZ”

El 06 de junio de 1896 se publicó en el Diario Oficial de la Federación denominándose: Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal (1857).

Esta Ley regulaba dos tipos de responsabilidades: la penal, originada por la comisión de un delito común por un alto funcionario y la oficial; además señalaba quienes tenían el carácter de altos funcionarios públicos federales, quienes eran: Diputados, Senadores, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, y Secretarios de Despacho, Gobernadores de los Estados, y el Presidente de la República.

PROCEDIMIENTOS PREVISTOS EN LA LEY DE 1896.

Procedimiento para el supuesto de la comisión de un delito común.

INSTRUCCIÓN.- Esta ley facultaba a la Cámara de Diputados, en los casos de procedencia en contra de un alto funcionario que goce de fuero constitucional, bien sea, por acusación o por denuncia de los particulares, o porque el interesado solicite la declaración de inmunidad por seguirse causa en su contra por Juez incompetente, o porque otra autoridad dé noticia que están instruyendo averiguación que detecte a cualquier alto funcionario.

Una vez, que se estuviera en uno de los supuestos, antes expuestos, los secretarios darán cuenta inmediatamente del oficio o la instancia respectiva, en sesión secreta; dada cuenta el Presidente de la Cámara de Diputados, mandará pasar los documentos respectivos a la sección instructora que corresponda.

Dicha sección instructora producirá su dictamen dentro de quince días, a no ser que encontrando algunas dificultades la sección lo haga saber así a la Cámara y ésta por tales circunstancias conceda mayor tiempo.

DICTAMEN DE SECCIÓN INSTRUCTORA. Las secciones instructoras manifestaban en su dictamen, si el hecho que se atribuye al alto funcionario, está o no calificado por las leyes como delito; si la existencia de éste se justificaba, si existían presunciones o datos suficientes a juicio de la sección, para creer racionalmente que el funcionario, puede ser el autor del hecho criminoso. Y por último, si por razón de la época en el que el delito se cometió y de las funciones públicas de la persona de que se trataba, gozaba o no de fuero constitucional.

Asimismo, las secciones instructoras tenían la facultad de hacer comparecer al acusador y acusado para examinarlos, sobre los hechos relativos a la acusación y la de practicar las diligencias que estimaren conducentes para obtener la comprobación de las circunstancias antes mencionadas; si tales circunstancias aparecieran probadas, se procedía a redactar en el expediente del instructivo “ha lugar a proceder contra (tal funcionario) por (tal delito)”.

DECLARACION DE INMUNIDAD.- De igual modo, si era seguida causa a un alto funcionario y éste solicita de la cámara la declaración de

inmunidad por no haberse hecho la declaración previa de haber lugar a proceder contra él, la Secretaría de la Cámara o de la Comisión Permanente, librará oficio al Juez o Tribunal que estuviere procediendo, a fin de que se respete la inmunidad del funcionario.

DEL GRAN JURADO.- Para los casos en que no hubiese la excepción de inmunidad las secciones instructoras, efectuaban su dictamen vistos los documentos que se hubieran remitido a la Cámara por el acusador o denunciante, por la autoridad que pidiera la consignación de algún funcionario.

Una vez que se había dado cuenta con el dictamen, el Presidente de la Cámara de Diputados, anunciaba a la Cámara de Senadores que debía erigirse en Gran Jurado al siguiente día, haciéndole saber al acusado y acusador.

RESOLUCIÓN.- Una vez erigida la Cámara en Gran Jurado se procedía a leer todo el expediente, y después de hacer uso de la palabra tanto del acusador como del acusado, y sus defensores, se retiraban a efecto de que se diera cuenta del dictamen y se ponga a discusión, tanto en lo general como en lo particular, y una vez puesta a votación, se podía declarar que ha lugar a proceder contra el acusado, y éste sería separado de su cargo y sujeto a la acción de los Tribunales Comunes.

Cabe mencionar que el procedimiento se llevaba a cabo de la manera antes expuesta, en virtud de que en esa época el Ministerio Público era una institución que carecía de las facultades de las que goza en la actualidad, correspondiendo a los jueces investigar los delitos, seguir los procesos y dictar en su caso sentencia.

Procedimiento para el supuesto de Responsabilidad Oficial.

Esta ley no especificó cuáles eran los delitos oficiales, cometidos por los altos funcionarios durante el ejercicio de sus funciones, sino únicamente se remitían a la Ley de 1870 y al Código Penal de 1872. En estos ordenamientos se establecía lo siguiente:

“LEY DE 1870. - Son delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo federal y a la libertad del sufragio; la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquier infracción de la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad”.²

CÓDIGO DE 1872.- El Código de 1872 en su capítulo VIII, Título Décimo Primero, se hacía referencia a los delitos oficiales y se determinaba sobre algunos de los delitos de los altos funcionarios de la federación, los artículos 1059 y 1060 disponían lo siguiente:

² Citado por Cárdenas Raúl. *La responsabilidad de los Funcionarios Públicos*, Editorial Porrúa, México 1982, pág.36

“Artículo 1059. - Todo ataque a las Instituciones democráticas a la forma de gobierno adoptado por la Nación, o a la libertad de sufragio en las elecciones populares, la usurpación de atribuciones, la violación de alguna de las garantías individuales, y cualquier otra infracción de la Constitución y Leyes Federales en que incurran los altos funcionarios de que hablaba el artículo 103 Constitucional: Se castigará con las penas que señalaba la Ley Orgánica del 03 de noviembre de 1870”.

“Artículo 1060.- Cualquiera otro delito de dichos funcionarios que no sea de los enumerados en el artículo anterior se castigará con arreglo a las prevenciones de este Código”.³

SECCION INSTRUCTORA.- Esta legislación, hacía referencia en su capítulo II al procedimiento, por delitos cometidos por los altos funcionarios, en el ejercicio de sus funciones, los cuales como ya hemos mencionado la Ley de 1870 y el Código Penal de 1872 los enumeraba.

Este capítulo constaba de cuatro artículos, del 10 al 13 ordenaba que en la segunda sección ordinaria del primer período, la Gran Comisión de cada Cámara, propondrá dos grupos de 16 individuos en la Cámara de Diputados, y 10 en la Cámara de Senadores de los que se sacaría por suerte, en cada Cámara, cuatro individuos para que formen las secciones instructoras del Gran Jurado, debiendo ser Presidente de cada sección, el primero en ser nombrado, y secretario sin voto el último de los nombrados, los sujetos restantes que fueron designados, permanecían adscritos a la Gran Comisión, como sustitutos en su caso y su nombramiento de dichas comisiones, sería preferentemente a la de cualquier otra comisión.

³ *Ibíd.* pág. 30

Dicho ordenamiento legal atribuyó a la Cámara de diputados la función de jurado de acusación por responsabilidad oficial en contra de los altos funcionarios y al senado la de jurado de sentencia.

JURADO DE SENTENCIA.- La Cámara de Senadores tenía el carácter de Jurado de sentencia, el cual aplicaba la pena que la ley designaba y ponía al acusado a disposición del Juez competente, en el supuesto de responsabilidad por algún delito común, y de que la Cámara de diputados hubiere formulado la respectiva declaración de procedencia; cabe señalar, que esta Ley establecía que los veredictos de acusación y sentencia eran irrevocables, y no podía otorgarse la gracia del indulto a los condenados por responsabilidad oficial.

De los antecedentes legales antes analizados podemos concluir que el enfoque de la responsabilidad administrativa, estaba encauzado al ámbito penal y político, sin que el derecho disciplinario tuviera bases jurídicas para su desarrollo.

1.3 CONSTITUCIÓN DE 1917.

El 1º de mayo de 1917 entró en vigor nuestra Constitución Política vigente hasta la fecha, que en el texto original de su Título IV estableció las bases “De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos”, siguiendo con el vicio de la legislación anterior, esto es, sin incluir a todos los empleados de la Federación.

El artículo 108 dispuso que: Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del despacho y el Procurador General de la República, serían responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, así como por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio del mismo.

Los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales serían responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales. En cuanto al Presidente de la República, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, durante el tiempo de su encargo.

De las disposiciones que integraron el texto original del Título Cuarto de referencia, artículos 108 al 114, se refirieron a las responsabilidades de tipo administrativo o disciplinario, puesto que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, las cuales podrían identificarse como responsabilidades administrativas, pero de las cuales no se precisó su contenido, ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho Título a los delitos, al fuero de los “altos funcionarios”, del procedimiento para el desafuero y el procedimiento del juicio político.

Fue hasta el 28 de diciembre de 1982 cuando se modificó el contenido del Título Cuarto, en el que se estableció un sistema integral de responsabilidades, abarcando de forma integral a los servidores públicos de la Federación.

1.5 LEY “LÁZARO CARDENAS.”

Esta Ley, se publicó el día 24 de febrero de 1940 en el Diario Oficial de la Federación, siendo reglamentaria del artículo 111 de la Constitución de 1917.

Dicho ordenamiento legal, en su artículo 1º, disponía que: “Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometían en el desempeño del cargo que tengan encomendado, en los términos de las leyes especiales a que se refiere”.⁴

A la vez, esta Ley consideraba como altos funcionarios a:

- 1.- Presidente de la República.
- 2.- Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
- 3.- Ministros de la Suprema Corte de justicia.
- 4.- Secretarios de Estado.

⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *El derecho Disciplinario de la Función Pública*, Editorial Instituto de la Administración Pública, A. C., 2ª Edición, México 1992, pág. 86

5.- Jefes de Departamento Autónomo.

6.- Procurador General de la República.

7.- Gobernadores y Diputados de Legislaturas Locales.

Tipos de Responsabilidad:

I.- Oficial

II.- Penal

I.- Responsabilidad Oficial.- Se refería a los delitos que debían considerarse como oficiales, y los enumeraba de la siguiente forma:

a) El ataque a las instituciones democráticas.

b) Ataque a la forma de gobierno Republicano, representativo federal.

c) Ataque a la libertad de sufragio.

d) La usurpación de atribuciones.

e) La violación de garantías individuales.

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

g) Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.

Cuando por la comisión de alguno de los delitos antes citados, el sujeto de responsabilidad, se hacía acreedor a:

- 1) La destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido.
- 2) La inhabilitación de 5 a 10 años.

A su vez definía las faltas oficiales como: las infracciones a la Constitución y a las leyes federales no señaladas como delitos, se conceptúan como faltas oficiales, los cuales se sancionaban con suspensión del cargo de uno o seis meses.

Responsabilidad Penal.- Tratándose de los delitos del orden común cometidos por un alto funcionario, la Cámara de Diputados debía erigirse en Gran Jurado para determinar la Declaración de Procedencia en caso de declararse que había lugar a proceder contra éste, quedando separado del cargo y sujeto a la acción de tribunales comunes.

Ahora bien en cuanto a la responsabilidad del Presidente de la República, sólo podía ser acusado durante su encargo y un año después de concluido el mismo; por la comisión de un delito, falta oficial y por delitos del orden común.

Por último la responsabilidad para los funcionarios diferentes a las señaladas; así como para los empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, la citada ley en sus 72 fracciones, enumera en forma casuística diversas conductas que se tipificaban como delitos, asimismo en 16 fracciones se señalaban las sanciones aplicables a cada uno de los casos enunciados, las cuales iban desde la destitución e inhabilitación de dos a seis años, hasta penas pecuniarias y privación de la libertad hasta 12 años.

Respecto a la supletoriedad, en el artículo 22 y 68 de dicha ley se señaló expresamente, lo siguiente:

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

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

1.5 LEY "LÓPEZ PORTILLO".

Esta ley fue publicada el día 04 de enero de 1980 en el Diario Oficial de la Federación, derogándose por medio de su artículo Segundo, la Ley de 1940.

Este nuevo ordenamiento continuó, con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta la fecha, con las deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas, en virtud de que sólo se ocupó de los denominados "delitos oficiales de los funcionarios públicos, empleados, y altos funcionarios públicos, pues clasificó las conductas ilícitas de los funcionarios y empleados de la federación en: delitos comunes u oficiales y faltas oficiales.

Tomando la estructura del ordenamiento de 1940, se dispuso que el Presidente de la República únicamente podía ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común, así como que gozaría de fuero desde el día de su elección. Asimismo enumero a los sujetos de responsabilidad y a los delitos y faltas oficiales.

En cuanto a la remoción de los funcionarios judiciales, siguió la misma línea en cuanto a que el Presidente de la República podía solicitar ante la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta.

Por otra parte, estableció para los altos funcionarios que hubieren cometido algún delito oficial, el Juicio Político ante el Poder Legislativo, mediante la acusación de la Cámara de Diputados ante el Senado, erigido en Gran Jurado; sin embargo, éste no podía abrir la investigación correspondiente hasta que el fiscal y la Cámara de Diputados hicieran la acusación respectiva, concediendo acción popular para denunciar ante esta última los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, cuya actuación afectara los intereses públicos o su buen despacho, se estableció un procedimiento especial estructurado en dos fases: la primera en forma ordinaria ante el juez penal, hasta la formulación de conclusiones, y la segunda ante un jurado popular denominado Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

“Se previno que la sanción aplicable a los funcionarios o empleados por los delitos oficiales que cometieran fuera la destitución del cargo de que se encontraran investidos y la inhabilitación por un término no menor de cinco años ni mayor de diez, sin perjuicio de la reparación del daño y la exigencia de la responsabilidad pecuniaria que hubiesen contraído. Se estableció además, que en las demandas del orden civil no habría fuero ni inmunidad para los funcionarios públicos, y que pronunciada la declaración o sentencia de responsabilidad oficial no podía concederse la gracia del indulto”.⁵

⁵ Lanz, Cárdenas, José Trinidad. Op. Cit. Pág. 460

Con relación a las faltas oficiales no definió su contenido, ya que en ambos casos, tratándose de los altos funcionarios y de los demás funcionarios y empleados, se estableció en los artículos 16 y 21, que éstas serían las infracciones y omisiones cometidas por los mismos en el desempeño de sus funciones, siempre que no estuvieran conceptuadas como delitos por esta ley.

Por último, en cuanto a la figura jurídica de 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 aplicación 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”.

1.6.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS VIGENTE.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982, consagra los principios de lealtad, honradez, imparcialidad, economía, y eficacia en el servicio público, enmarcando en su Título Tercero las obligaciones de los servidores públicos, las responsabilidades políticas y administrativas en las que podrán incurrir los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, así como el procedimiento para prevenir, y corregir estas faltas, del cual pueden derivarse las sanciones que ella misma prevé.

Como hasta aquí se ha observado, esta ley supera, las legislaciones antes analizadas, puesto que ya regula la responsabilidad administrativa, en una vía distinta a la responsabilidad penal, política y civil. En su artículo 64 se establece un procedimiento (autónomo del político y penal) mediante el cual se debe de hacer efectiva la responsabilidad administrativa en la que pueden incurrir todos aquellos sujetos que tengan el carácter de servidores públicos, (en esta ley no sólo se contemplan a los altos funcionarios, sino que se hace responsables a los miembros de los Poderes de la Unión, de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias, fideicomisos públicos, en general todo el que desempeñe algún cargo, empleo o comisión en la Administración Pública) respetando al mismo tiempo las garantías individuales contenidas en el artículo 14 y 16 Constitucionales.

Es importante señalar que junto con esta ley, se creó la primera autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores Públicos, denominada Secretaría de la Contraloría General de la Federación (actualmente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo).

Se crean unidades en cada dependencia de la Administración Pública, dependientes de esta misma Secretaría, denominadas Contralorías Internas, donde los ciudadanos de manera directa pueden interponer sus quejas y denuncias en contra de los servidores públicos que hayan dejado de observar las obligaciones inherentes a ellos.

Así pues de todo lo expuesto en el presente capítulo, hemos observado con detenimiento que las legislaciones anteriores a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, si bien se preocupó por regular las conductas infractoras de los servidores públicos, también es cierto que las encauzaron al ámbito penal y político, dejando de lado el aspecto administrativo, con la ley de 1982, es cuando verdaderamente en México se legisla en materia derecho disciplinario; puesto que se crea un órgano especializado que vigila el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos, estableciéndose todo un mecanismo de control, castigando a los servidores públicos por los actos o las omisiones en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que afecte los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia, que debe revestir su actuación en la función pública, con la imposición de sanciones meramente administrativas.

CAPÍTULO II

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Para poder abordar el tema del presente capítulo, es menester definir *a grosso modo*, conceptos tales como el de servicio público, servidor público y el de responsabilidad administrativa, para lo cual nos encontramos con una amplia diversidad de conceptos, por lo que únicamente citaré algunos de ellos.

Por lo que respecta al servicio público, el autor León Duguít, define al servicio público como “toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurada, regulada y controlada por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente, sino por la intervención de la fuerza gubernamental”.⁶

Rafael Bielsa, por su parte, considera que el servicio público es “la acción pública activa, directa o indirecta para la satisfacción concreta de las necesidades colectivas, asegurada esta acción o prestación por el poder público”.⁷

⁶ León Duguít, citado por Fraga Gabino. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 1982, pp. 21-22

⁷ Bielsa, Rafael, citado por el *Diccionario Jurídico Juan D. Ramírez Granda*, Editorial Heliasta S.R.L., Argentina 1984, pág. 276.

La noción contemporánea en cuanto al servicio público se refiere, nos la proporciona Andrés Serra Rojas, quien señala que: “el servicio público es una actividad técnica, directa, o indirecta, de la Administración Pública, autorizada a los particulares, ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua, y sin propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de un interés general sujetas a un régimen especial de Derecho Público”.⁸

De todo lo anterior, podemos afirmar, que el servicio público, es creado y organizado por el Estado, mediante normas jurídicas emanadas por el Poder Legislativo, el cual siempre supondrá una obra de interés público.

Por lo que corresponde al concepto de servidor público, encontramos que Carreño Carlon, menciona que: “el concepto de servidor público, creó un debate jurídico y político en la Cámara de origen, - la de senadores- como revisora -la de diputados- y se obtuvo consenso en cuanto a la sustitución del término funcionario por el de servidor público, pues se dijo que “... no es la función lo que distingue a quien cumple cometidos institucionales del gobierno, sino precisamente el servir a los demás, la función ha llevado aparejado la idea de distinción, prerrogativa y privilegio, mientras que el servidor público constituye el

⁸ Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo Tomo I, Editorial Porrúa, 13ª Edición, México 1982, pág. 22

elemento total de la solidaridad con la que han de guiarse las conductas colectivas”.⁹

Así pues, podemos deducir que el concepto de servidor público es de reciente acogida, dado que se le reconoció en un principio como funcionario público, sin embargo, debido a la evolución e importancia de la labor desempeñada dentro de la Administración Pública, provocó el cambio de vocablo.

Ubicados dentro de la doctrina el servidor público es conceptualizado como “... toda persona que tenga una relación de trabajo con el estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral”.¹⁰

El maestro Agustín Herrera Pérez, por su parte, señala que el servidor público es “la persona física que desarrolla una tarea específica, consistente en dar vida a diversos actos de la administración pública previstos por las leyes, a fin de mantener vigente uno de los aspectos propios que debe cumplir el Estado para llevar adelante sus funciones y tareas, beneficiando a la población de una determinada comunidad. Toda persona que tenga el carácter de servidor

⁹ Carreño Carlon, José. *Reformas al Título cuarto Constitucional*, Revista Praxis número60, INAP, México 1984, pág.38

¹⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 1998, pág. 197

público deberá de abstenerse de actuar en perjuicio de la sociedad, incluso de alguno de sus miembros, pues su función consistirá en realizar su mayor esfuerzo y empeño para conseguir los fines del Estado y satisfacer los intereses de la población, en virtud de que éstas personas encarnan a un órgano de Estado, desarrollando las tareas propias y legalmente establecidas de éste”.¹¹

En resumen, el servidor público es aquella persona que participa en el ejercicio de la función pública, independientemente de su rango, jerarquía, origen o lugar de su empleo, cargo, o comisión, quien tendrá la tarea de observar las obligaciones contenidas dentro de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

¿Pero quienes son los sujetos que revisten el carácter de servidores públicos dentro de nuestro sistema de Derecho?

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina quienes deben ser considerados como servidores públicos, el cual en su parte conducente señala 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

¹¹ Herrera Pérez, Agustín. *Las responsabilidades de los Servidores Públicos*, Editorial Carsa, México 1990, pág. 26.

naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

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

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

De lo antes transcrito encontramos que dicho precepto constitucional, señala que los servidores públicos serán aquellas personas que desempeñen un cargo, empleo o comisión dentro de la Administración Pública, ya sea dentro del ámbito federal o local.

Por su parte, el artículo 109 y 113 Constitucionales sientan las bases legales de la responsabilidad administrativa en la que podrán incurrir los servidores públicos, dentro del ejercicio o desempeño de sus funciones, estableciéndose de la misma forma, los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, y eficiencia para la institución a la que prestan sus servicios, así como las sanciones a las que se harían acreedores los individuos que fueren encontrados como responsables administrativamente, aspectos todos que se

encuentran ya regulados de forma específica en el Título II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que posteriormente se analizará.

De lo anterior sólo a los individuos que revistan el carácter a que alude el artículo 108 Constitucional se les podrá incoar cualquiera de los procedimientos de responsabilidad ya sea civil, penal, política, o administrativa, previstos en las leyes que las regulen.

Pero ¿qué significa el término de responsabilidad de los servidores públicos?

En primer término, es necesario definir el concepto de responsabilidad; la Real Academia de la Lengua Española, sostiene que el concepto de responsabilidad, implica “una deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa, o de otra causa legal”.¹²

Desde el punto de vista filosófico, revela una cualidad o condición de la persona consciente del valor moral de sus actos que como autor o causante de ellos, esta obligado a responder de su conducta ante su propia conciencia y ante la sociedad. Así los actos de un sujeto se vinculan indisolublemente a él, en razón de su potestad de hacer o no hacer, obligándose por sus hechos.

¹² Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, Tomo V, 29ª Edición, Editorial Espasa-Calpa S. A., Madrid 1980, pág. 1148

En el ámbito jurídico, el concepto de responsabilidad, constituye una obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro cualquier pérdida o daño que se hubiere causado a un tercero. Llevando nuestra noción al ámbito del presente estudio, podemos afirmar que la responsabilidad de los servidores públicos, importa una calificación de sus actos por la Constitución o la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo que en su caso, los vincula a un tercero indeterminado, siendo obligados a hacer algo a favor de éste.

De esta forma la Constitución o la Ley de la materia califica el quehacer de los servidores públicos señalados por el artículo 108 Constitucional, asignándole a sus conductas u omisiones una sanción que constituye una obligación para con la sociedad. No obstante por la índole de los sujetos, la propia Constitución establece procedimientos especiales para exigir esa responsabilidad y la delimita incluso a ciertos tiempos, lo que obedece a la necesidad de que las actividades gubernamentales no se detengan injustificadamente.

2.1 PROCEDENCIA. CONDUCTAS QUE DAN ORIGEN A LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

La responsabilidad administrativa es el tercer tipo de responsabilidad descrita en la Constitución, y puede ser exigida a los servidores públicos a que se contrae el texto del artículo 108 constitucional y 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que es la clase más amplia de responsabilidad oficial que existe; en virtud de que engloba al total de los servidores públicos.

Esta clase de responsabilidad, importa un procedimiento previsto en la Constitución y en la ley de la materia; a través del cual se sanciona a cualquier persona que tenga la calidad de servidor público, que en el desempeño y cumplimiento de sus funciones, deja de hacer lo que la ley les exige, o que al desempeñar sus deberes no se apegan a los principios de legalidad, honradez, eficiencia, lealtad e imparcialidad, lo que traerá como consecuencia la imposición de sanciones por haber incurrido en responsabilidad administrativa; *a grosso modo* ese es el objeto y las características de la responsabilidad administrativa, previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De acuerdo a este ordenamiento legal, se determinará en que momento y por qué razón un servidor incurre en responsabilidad, así como el tipo de sanción a que se hará acreedor, ampliando en muchos aspectos la antigua responsabilidad oficial, pues además de castigar el daño patrimonial que se cause a la Hacienda Pública Federal, con la correspondiente sanción económica, también establece otro tipo de sanciones, para todas aquellas conductas que de diversa manera afectan a los servidores que prestan sus servicios a la Administración Pública.

De este modo, la responsabilidad administrativa engloba una serie de sanciones por incumplimiento con ciertas actividades a cargo de los servidores públicos y que son, en concreto los servicios públicos, los cuales deberán de cumplirse con las características que señala la Constitución y la Ley Federal de

Responsabilidad de los Servidores Públicos; esto es, que deberán de actuar con legalidad, conforme a lo que establece el orden jurídico nacional; con honradez, es decir su actuación no debe estar subsumida ni implicada a aspectos de corrupción; deberán de actuar con lealtad para la institución a la que prestan sus servicios, así como con el personal con el que están subordinados, actuando siempre sin favoritismos hacia alguna de las partes que ante él concurren a solicitar algún servicio, debiendo atender en forma idéntica, sin distinción, por lo que debe actuar siempre con imparcialidad; el empleo, cargo, comisión que desempeñe será siempre cumplido con diligencia, buscando proporcionar el mejor servicio posible lo que se logra a través de la eficiencia; todos estos aspectos están previstos dentro de las diversas fracciones que conforman el artículo 47 de la Ley Federal de los Servidores Públicos, siendo en total veintitrés fracciones las que contienen esas obligaciones, de las cuales se estudiarán las más importantes y trascendentes, realizando un breve análisis de ellas.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

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

De la lectura de esta fracción, se desprenden diversas obligaciones que corren a cargo de todo servidor público, y que al ser incumplidas producen la exigibilidad de responsabilidad administrativa, estas obligaciones que engloba esta fracción en estudio son las siguientes:

- Cumplir con la máxima diligencia al servicio encomendado; esto es, el servidor público debe procurar dar su mayor esfuerzo y poner toda su dedicación para llegar a ese fin y hacer realidad la prestación de un servicio público excelente.

- Abstenerse de emitir actos o incurrir en omisiones que suspendan ese servicio; es decir, se busca que todo servicio público sea cumplido cabalmente en beneficio del pueblo, procurándose que no se deje de prestar ninguno de los servicios públicos que deben ser proporcionados, pues ello perjudicaría gravemente a los destinatarios de dicho servicio.

- Abstenerse de incurrir en conductas (actos u omisiones) que conduzcan a la deficiencia del servicio encomendado; pues no basta que se preste un servicio, sino que es menester que ese servicio sea proporcionado eficaz y eficientemente.

- Abstenerse de caer en abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión; lo que significa, que el servicio público debe ser proporcionado con estricto apego a la ley y en forma imparcial.

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

Esta fracción representa la imposición de una obligación a través de la cual se protege la hacienda pública. Por ello se exige se cumpla con base en la ley, los planes, programas y presupuestos, así como el manejo de los recursos económicos y no se desvíen por los servidores públicos, en otras tareas o problemas diversos a los planes y programas ya establecidos, o en beneficio personal de éste.

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

Dentro de esta fracción se alude a una obligación moral, que complementa la fracción II del artículo en estudio, ya que se impone la obligación a los servidores públicos de no desviar los recursos económicos destinados a satisfacer el propósito del órgano de estado.

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

Obligación que invita a la honradez en el desempeño de las funciones públicas, conjuntamente con la necesidad de observar lealtad con el órgano al que están sirviendo. Por lo que se prohíbe el ausentismo con goce de sueldo a cualquier persona que este prestando servicios a la institución de que se trate.

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

Esta fracción se relaciona con la fracción XIII, la cual señala lo siguiente:

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

De la lectura realizada a ambas fracciones, se establecen una serie de prohibiciones mediante las cuales se impide a los servidores públicos dediquen el

tiempo en que están relacionados con las funciones públicas, a diversas actividades ajenas a las propiamente públicas, esto es, que los servidores no estén dedicados a negocios distintos a aquellos que se refieren a las funciones que la ley le impone en su calidad de prestador de un servicio al frente de un órgano estatal.

De conformidad con las dos fracciones antes transcritas, los servidores públicos deberán de dedicar el tiempo que dispone a la prestación del servicio y de las funciones que permitan desarrollar las actividades que tiendan a favorecer al Estado y a la sociedad; así pues, se trata de encontrar lealtad para con el órgano estatal y la sociedad, conjuntamente se busca la honradez en el servidor público y la eficiencia en el desempeño de las tareas del órgano al que representa.

Interpretando específicamente la fracción XIII, es de resaltarse que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prohíbe que se dediquen a alguna actividad ajena a la función pública encomendada, si la misma es de tipo profesional, por ejemplo, el caso del litigio a cargo de los servidores públicos que son Licenciados en Derecho.

Por ello, el texto en estudio alude a la prohibición de dedicarse a la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga intereses personales, familiares, o de negocios, encuadrándose aquí el litigio, propiamente dicho. Esta prohibición esta dada para ser obedecido por todos los servidores públicos independientemente de que presten sus servicios al Poder Legislativo, Judicial o Ejecutivo.

Por otro lado, las fracciones en análisis también pueden ser objeto de estudios conjuntamente con preceptos constitucionales, como son los artículos 62, 101, 122, 125; los cuales importan una obligación que corre a cargo de todo servidor público de dedicarse única y exclusivamente, o al menos preponderantemente, a la actividad gubernativa que tengan encomendada, para que sea factible que el Estado cumpla puntual y eficientemente con sus funciones y tareas.

Por ese motivo la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, impone como obligación a cargo de los servidores, actuar en beneficio del pueblo mediante la ocupación de su tiempo en el desarrollo de sus tareas y funciones públicas.

Regresando al análisis de las veintitrés fracciones que integran el artículo 47 de la Ley en comento, es de señalarse que se establece categóricamente para todo servidor público, el ocupar dos cargos públicos, asimismo existe el impedimento para que tales individuos ocupen cargos diversos a aquéllos para los cuales han sido electos o que fueron designados para ocupar.

En el texto del 47 no se hace restricción alguna, por lo que opera en tratándose de todo individuo que tenga la calidad de servidor público, y que este comprendido dentro del enlistado formulado por el artículo 108 Constitucional, el cual remite al 46 de la ley en comento, el cual dispone que "... incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo

2º de esta Ley”; y el artículo 2º establece que los sujetos de responsabilidad en términos de la Ley Federal de los Servidores Públicos son los mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos federales.

Queda así expuesto el contenido de esta obligación legal que impera entratándose de todo servidor público, consistente en la necesidad de se aboque a las tareas propias de un órgano de Estado, sin que se le permita ocupar dos o más cargos, empleos o comisiones públicas que en un momento determinado le impidan cumplir en forma eficiente y cabal con las funciones y obligaciones del cargo correspondiente y que en primer orden admitió desempeñar.

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

De la simple lectura del artículo y fracción citada, se desprende la obligación a cargo de las autoridades en el sentido de conducirse con honradez en el desempeño del cumplimiento de su función pública, no recibiendo dádivas por

el ejercicio de su cargo, puesto que de lo contrario se le castigará en términos de artículo 113 de la Constitución, por incumplimiento a dicho mandato legal.

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

Se constriñe al servidor público a desempeñar sus funciones a favor de la sociedad y del pueblo, olvidándose de sus intereses y beneficios personales, actuando con apego a las normas jurídicas, y con los ingresos que percibe por concepto de sus servicios. Ahora bien del análisis efectuado a las dos fracciones antes transcritas, se desprende erradicar la corrupción en el sistema del servicio público. Por ello se sanciona al servidor público que busca una dádiva, para sí o para un tercero, favoreciéndole de alguna manera.

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

Por último, del contenido de esta fracción se aprecia la intención del legislador en el sentido de sancionar a aquel individuo que fungiendo como servidor público, incurre en una conducta que implique desconfianza en la prestación del servicio encomendado a él; por lo que se ha impuesto la obligación

a los superiores jerárquicos del servidor público, la obligación de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa en contra de un subordinado; en caso de que el superior jerárquico no lo hiciese así, incurrirá en responsabilidad administrativa, y será sancionado por su omisión o abstención en los términos descritos por el 113 Constitucional, sancionándolo por violar las disposiciones del 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Esta fracción se encuentra íntimamente ligada a la fracción XII el cual dispone que:

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

En estas dos fracciones, se encuentran los supuestos jurídicos que deben de observar los servidores públicos; en los que se pretende que el servidor público que tenga conocimiento de un hecho contrario al conjunto de fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo haga del conocimiento del superior jerárquico para que éste lleve adelante el procedimiento mediante el cual se sancionará al infractor, en tanto que la fracción XII impone la obligación de respetar las sanciones impuestas a los individuos que fueron separados, destituidos o inhabilitados, para el desempeño de un cargo público, prohibiéndose que un sujeto sancionado sea incorporado a un nuevo cargo, empleo o comisión pública.

En resumen, en el texto del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se especifican las diversas conductas que deben ser observadas por los servidores públicos en el desempeño de sus funciones y la inobservancia de alguna de ellas, originará el establecimiento del procedimiento administrativo de responsabilidad y como consecuencia la imposición de una o más sanciones de las descritas por la propia Ley en su artículo 53, por lo que únicamente bastará identificar la existencia de la obligación y la conducta violatoria de ella, para que se determine la infracción administrativa.

2.2 LEGITIMACION

Cuando un servidor público, incumple con las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, podrá incoarse el procedimiento administrativo de responsabilidad, pero ¿quiénes son los sujetos legitimados para iniciar dicho procedimiento?

Sobre la legitimación para iniciar éstos procedimientos, debe tenerse en consideración el contenido del artículo 49 de la Ley Federal de los Servidores Públicos, del que se desprende que la acción respectiva esta dada a favor de todo gobernado interesado en la aplicación de alguna sanción en contra del referido

servidor público incumplido, dicho precepto legal en su contenido establece lo siguiente:

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

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

De lo antes transcrito tenemos entonces que, todo gobernado que considere que ha sido afectado en su esfera jurídica o en sus intereses por cualquier funcionario público dentro de sus actividades, como tal, esta facultado para iniciar el procedimiento a través del cual se exija responsabilidad administrativa al sujeto que incumplió con sus obligaciones descritas en la Ley de la Materia, debiéndose entenderse así la expresión de “cualquier interesado”, a que hace mención el artículo antes citado.

Por otra parte, la Ley faculta iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidad a los superiores jerárquicos de los servidores públicos subordinados, tal y como se establece en el artículo 57 en su primer párrafo, el cual dispone que:

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

Así pues, la iniciación del procedimiento para exigir responsabilidad administrativa ésta dada, tanto a favor de las personas físicas que vean afectados sus intereses por parte de algún servidor público, como también por parte del superior jerárquico del servidor público que incurran en responsabilidad.

También se da la facultad para iniciar este procedimiento a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuando la responsabilidad administrativa se derive de cualesquiera de los procedimientos de investigación o de auditorías que la Secretaría haga a las dependencias gubernativas; esta facultad se encuentra establecida en el artículo 62 de la Ley de la Materia, el cual señala en su parte conducente lo siguiente:

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

De todo lo anterior hemos visto quienes son los sujetos facultados para iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa en contra de algún servidor público que ha incumplido con sus obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley en estudio.

Es importante señalar, que la obstaculización que realicen diversas dependencias gubernativas para que algún individuo formule quejas o denuncias, provocará que se incurra en responsabilidad administrativa en contra del sujeto que impida el ejercicio de este derecho, como se sostiene en el artículo 50 de la ley de la materia, con lo que el legislador intenta que sea respetado el derecho de quejarse y denunciar al servidor público que incumpla con sus obligaciones.

2.3. COMPETENCIA PARA SUBSTANCIAR EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

El procedimiento para exigir la responsabilidad administrativa, no se establece legalmente para un solo organismo ante el cual se desarrollan todos los procedimientos que se deriven de la falta de cumplimiento a las obligaciones comunes de los servidores públicos establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

De conformidad con el artículo 49 de la Ley en comento, en cada una de las dependencias gubernativas debe de existir una unidad receptora de quejas que pueda presentar el público en contra de los servidores por violación a sus obligaciones, en perjuicio de éstos.

Cabe señalarse que este precepto legal sólo se refiere a las dependencias de la Administración Pública Federal, como del Distrito Federal, mientras que el artículo 51 prevé que se instituyan las referidas unidades

receptoras de quejas dentro del Poder Judicial Federal y Local, así como dentro del Congreso de la Unión en ambas Cámaras, dentro de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y demás organismos públicos, como ejemplo tenemos que, con apego a lo establecido en el artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el acuerdo número 7/89, de fecha 05 de septiembre de 1989, donde se “establecen los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas, así como para aplicar las sanciones correspondientes en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”, en dicho acuerdo se establece la competencia para la conocer de la denuncia para exigir la responsabilidad administrativa y se especifica el procedimiento a seguir en estos casos.

Ahora bien las “unidades específicas” a que hace referencia el artículo 49 en estudio, son denominadas también como “contralorías internas”, cuando se trata de dependencias de la administración pública federal y entidades paraestatales, tramitándose ante ellas el procedimiento de responsabilidad y serán tales contralorías las encargadas de determinar si existe o no responsabilidad del servidor público denunciado; si existiere responsabilidad la misma contraloría interna aplicará las sanciones correspondientes por acuerdo del superior jerárquico del servidor público encontrado responsable, tal y como se señala en el artículo 57 de la Ley de la materia, el cual en su parte conducente sostiene lo siguiente:

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

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

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

En términos de los artículos 57 y 61 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dichas unidades deben de conocer primeramente del procedimiento e imponer las sanciones a que se hagan acreedores los servidores públicos que incumplen con sus obligaciones legales; posteriormente si se tratan de “infracciones graves”, o de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, deberá conocer el caso o participar en las investigaciones.

Ahora bien en el artículo 61, realiza una división de procedimientos, ya que menciona que si al derivarse una responsabilidad penal de las investigaciones realizadas por las contralorías internas, éstas deberán de hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes, las que proseguirán en su caso con la declaración de procedencia, si se trata de un alto funcionario de la Federación, puesto que de lo contrario únicamente se dará vista al Ministerio Público para que éste ejercite acción penal en contra del responsable.

Por lo que hace a la competencia de las Contralorías Internas o de la Secretaría para resolver este tipo de procedimiento de responsabilidad, el artículo 62 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, señala lo siguiente:

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

De acuerdo a lo anterior, la competencia para resolver estos procedimientos administrativos de responsabilidad, está dada a favor de la Secretaría de la Contraloría cuando el negocio respectivo se refiera a una “responsabilidad mayor”; cabe hacer la aclaración que no existe una definición de lo que debe entenderse por esta apreciación tan subjetiva; esta misma situación acontece en el último párrafo del artículo 57 de la ley en estudio, el cual señala que:

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

De lo antes transcrito, es notorio que no se establece claramente en que casos corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conocer del procedimiento respectivo. La única base es la llamada “responsabilidad mayor”, sin que se establezcan parámetros o planteamientos que nos indique qué debe entenderse por una responsabilidad “mayor o menor”.

2.4 SANCIONES APLICABLES.

El procedimiento de responsabilidad administrativa seguido en contra de los servidores públicos que incumplen con sus obligaciones legales, terminará con una resolución emitida ya sea por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o por la Contralorías Internas de cada dependencia o entidad paraestatal. Agustín Herrera Pérez, señala que “se deberá de resolver sobre la existencia o no de la responsabilidad que se le imputó al servidor público, es decir, absolviendo o declarándolo responsable de las imputaciones que se le hicieron, y por lo mismo imponiéndole las sanciones administrativas correspondientes”.¹³

Si una resolución determina la inexistencia de responsabilidad administrativa, esto implicará que el servidor público mantendrá sus derechos y se le reinstalará en el cargo, comisión o empleo que venía desempeñando, así como que se le cubrirán las percepciones que haya dejado de percibir durante su

¹³ Herrera Pérez, Agustín. Op. Cit. Pág. 104.

suspensión, tal y como se establece en el artículo 64, fracción IV de la Ley en estudio.

Si la resolución determina que el servidor público ha incurrido en responsabilidad administrativa, ésta deberá concluir con la imposición de sanciones descritas por el artículo 53 de la Ley de la Materia, las cuales son las siguientes:

- 1.- Apercibimiento ya sea público o privado.
- 2.- La amonestación privada o pública.
- 3.- La suspensión.
- 4.- Destitución del puesto.
- 5.- Sanción económica.
- 6.- Inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

A) APERCIBIMIENTO PUBLICO O PRIVADO

La Enciclopedia Jurídica Omeba, define el apercibimiento como una prevención especial, como una advertencia de que se aplicará una sanción, en caso de persistir en una conducta indebida. Es una medida de preventiva, que tiene como finalidad corregir la incorrección de una conducta o ilicitud y aun la inmoralidad de la misma, en la esfera del Derecho.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no precisa el contenido de esta sanción, por lo que acudiendo al Código Penal Federal de aplicación supletoria a la ley citada, en su artículo 43, es el que define el apercibimiento como:

“... la conminación que el juez hace a una persona, cuando ha delinquido y se teme con fundamento que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente”.

El apercibimiento consiste en una llamada de atención cuando por la levedad de la infracción y las circunstancias del caso no ameriten otra, por lo cual se encamina al servidor público a corregir su conducta, para llevar al cabo el desarrollo de su empleo, cargo o comisión encomendado.

B) LA AMONESTACIÓN.

Proviene del latín *moneo, armaneo, amonestar*, recordar algo a una persona. El vocablo amonestación se utiliza en el ordenamiento procesal mexicano con varios significados ya que desde un primer punto de vista, se aplica como una corrección disciplinaria, ya sea como simple advertencia y en este sentido se confunde con el apercibimiento para que guarde el debido orden y la compostura de las actuaciones judiciales, o bien como una represión para que no se reitere un comportamiento que se considera indebido dentro del

procedimiento, pero también en una segunda perspectiva, se emplea como una exhortación para que no se repita una conducta delictuosa...”¹⁴

En el artículo 42 del Código Sustantivo Penal, la amonestación es definida como:

“... la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere. Esta amonestación se hará en público o en lo privado, según parezca prudente al juez”.

Es importante señalar que tanto la amonestación y el apercibimiento son de carácter privado, ya que sólo constan en el expediente del procedimiento sumario disciplinario, en el registro de sanciones y en el expediente personal del sancionado, lo anterior es así, toda vez que de acuerdo al artículo 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que:

“Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las dependencias durante el procedimiento a que se refiere este capítulo constarán por escrito, y se asentarán en el registro respectivo, que comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso las de inhabilitación”.

Cuando el apercibimiento o la amonestación tengan el carácter de público en la propia resolución se deberá de indicar el medio que deberá ser utilizado para tal efecto, que en principio sería el Diario Oficial de la Federación como órgano de difusión. Cabe señalar que no existe disposición legal al respecto, por lo que queda al arbitrio de la autoridad.

¹⁴ Fix Zamudio, Héctor. Citado en el *Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1994 p. 3568.

C) LA SUSPENSIÓN

La suspensión como sanción consiste en separar temporalmente a un servidor público del empleo que esté desarrollando, sin que se le deje excluido definitivamente del mismo, estableciéndose en la misma resolución que determine la existencia de la responsabilidad, el tiempo por el que quedará suspendido.

La Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos establece dos tipos de suspensión: la señalada en los artículos 53, fracción III la cual es en estricto sentido, la imposición de una sanción por haberse encontrado como responsable al servidor público de una conducta contraria a lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley en estudio.

Por su parte la suspensión que prevé el artículo 64, fracción IV, no es una sanción, sino es considerada como una medida de carácter preventiva, que tiene por objeto el de permitir la investigación y el desarrollo de determinadas actuaciones tendientes a dilucidar si existe responsabilidad administrativa por parte del servidor público. Cabe señalar que en ambos casos la separación derivada de la suspensión implica que transcurrido algún tiempo el individuo sancionado podrá reincorporarse al cargo que estaba desempeñando.

D) DESTITUCIÓN DEL PUESTO

La destitución implica que el servidor público es separado de su cargo definitiva y no temporalmente. Esto es, que la separación es para siempre, sin que el sólo transcurso del tiempo previsto en la resolución que se impone la separación correspondiente, sea dable de reincorporarlo al empleo, cargo o comisión que venía desempeñando.

Es de señalarse que con la destitución del puesto, se impide al individuo sancionado reincorporarse a la función pública que venía desempeñando, pero no se extiende esta sanción a la imposibilidad de ocupar otra clase de cargos dentro del servicio público, lo cual se da por lo que hace a la inhabilitación, sanción a la que se hará referencia posteriormente.

E) SANCIÓN ECONOMICA

Consiste en la imposición de pagar una cantidad de dinero, la cual es determinada por las autoridades competentes para sancionar. Esta sanción prevista en el artículo 53, fracción V, de la ley en comento, se impone atendiendo al daño causado, así como los beneficios obtenidos por el servidor público que incurrió en la conducta infractora, en todo caso los daños no deben de ser superiores a dos tantos del beneficio obtenido, ni de los daños y perjuicios causados, como lo manda el artículo 55 de la propia Ley.

F) INHABILITACION PARA DESEMPEÑAR CARGOS, O COMISIONES EN EL SERVICIO PUBLICO.

Esta sanción consiste en el impedimento casi absoluto para volver a ocupar algún cargo, empleo o comisión como servidor público., lo que implica que este sujeto no podrá desempeñar ninguna actividad dentro del servicio público, tanto por lo que hace a los órganos legislativos, administrativos como judiciales.

Se dice que el impedimento es casi absoluto cuando se impone un plazo de 10 años, pues para que éste vuelva a estar en posibilidades de desempeñar nuevamente un empleo público, es menester que haya transcurrido el término de su sanción.

Como hemos visto, estas son las sanciones que se establecen en el artículo 53 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las cuales deben de imponerse a los diversos individuos que incurran en actos u omisiones que vayan en contra de los intereses de las instituciones públicas.

De acuerdo al artículo 54 de la ley en comento, se tomará en cuenta la gravedad de la conducta, el grado jerárquico, y la antigüedad en el servicio público. De acuerdo con el Reglamento Interior de cada dependencia y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el artículo 56 señala las

reglas competenciales para la imposición de sanciones, donde se establece que dicha competencia se ejerce por el titular, a través de las contralorías internas.

La competencia del superior jerárquico para imponer las sanciones administrativas o sanciones disciplinarias, comprende todas las enumeradas por el artículo 53 de la ley en comento, con las excepciones que la misma establece, como:

A) Las sanciones económicas, sólo las podrán imponer hasta un monto de doscientas veces, el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, en términos de la fracción VI del artículo 56, 60 y 62 de la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos.

B) Tratándose de infracciones cometidas por los contralores internos de las Dependencias, la sanción que corresponde se aplicará por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

C) En caso de infracciones graves, el superior jerárquico tendrá la obligación de comunicarlo a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La sanción se impondrá por el superior jerárquico si la sanción no excede de doscientas veces el salario mínimo, la sanción se impondrá por la

contraloría interna de la dependencia respectiva; si excede de esa cantidad la competencia para sancionar al servidor público, está dada a favor de la Secretaría de Contraloría.

En cuanto a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se refiere, aplica las sanciones en los siguientes casos:

A) Las infracciones cometidas por los Contralores Internos de la dependencias, de conformidad con el artículo 58 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

B) Cuando la sanción económica exceda a doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, de acuerdo al artículo 56, fracción VI, 60 y 62 de la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos.

C) Cuando la sanción aplicable sea la suspensión o destitución y el superior jerárquico se abstenga de imponerla, en los términos de la fracción IV del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

CAPÍTULO III

EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO ADMINISTRATIVO.

Vistos los aspectos generales de la responsabilidad administrativa, nos referiremos el presente capítulo a la substanciación del procedimiento de responsabilidad administrativa en sus fases, para lo cual es necesario determinar en primer término lo que se entiende por procedimiento administrativo:

Gabino Fraga, define al procedimiento administrativo como: “Un conjunto de actos y formalidades que preparan el acto administrativo”¹⁵.

Andrés Serra Rojas, por su parte, menciona que dicho procedimiento: “Esta constituido por un conjunto de trámites y formalidades ordenados y metodizados en las leyes administrativas que determinan los requisitos previos que preceden el acto administrativo, como un antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin”.¹⁶

Alfonso Nava Negrete, expone: “Es el medio o la vida legal de realización de actos administrativos en la esfera de la administración”.¹⁷

¹⁵ Fraga, Gabino. Op. Cit., pág. 186.

¹⁶ Serra Rojas, Andrés. Op.Cit. pág. 145.

¹⁷ Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa, México 1960, pág. 153.

Por su parte, Miguel Acosta Romero, al referirse concretamente al procedimiento de responsabilidad administrativa, hace alusión en primer término al poder disciplinario, estableciendo que:

“Es consecuencia de los poderes de vigilancia y revisión, de este poder se deriva una serie de medidas como consecuencia de las faltas, incumplimientos ilícitos administrativos de los subordinados, cuyas sanciones van desde una llamada de atención verbal, apercibimiento, suspensión hasta el cese del nombramiento cuando la gravedad de la falta así lo acontece”.¹⁸

De lo anteriormente expuesto, podemos concluir que el procedimiento de responsabilidad administrativa: Es el conjunto de actos y formalidades ordenados y metodizados, establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para sancionar administrativamente al servidor público que en el desempeño de su encargo o comisión, incumplió con las obligaciones impuestas para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública.

Este procedimiento de responsabilidad administrativa consta de varias etapas; el cual se inicia por un impulso de parte, esto es, la queja y la

¹⁸ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 1989, pág. 122.

denuncia de hechos que se consideren violatorios a los deberes inherentes de los servidores públicos, por lo que a continuación se estudiarán los medios de procedibilidad.

3.1. MEDIOS DE PROCEDIBILIDAD.

Los medios de procedibilidad constituyen la etapa de investigación en el procedimiento de responsabilidad administrativa, el cual inicia con la presentación de quejas o denuncias de los ciudadanos, por presuntas violaciones a las obligaciones o deberes encomendadas a los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo, o comisión, y que afectan los principios de legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia, según lo dispuesto por el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que a la letra dice:

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

Por su parte el artículo 50 determina que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene a su cargo la vigilancia e inspección de la actuación de toda la administración pública, con lo cual tiene la obligación de que en todas las dependencias existan unidades de contraloría, así

como que, los servidores públicos respeten el derecho a la formulación de quejas y denuncias a que se refiere el numeral antes transcrito.

A su vez el artículo 57 establece que:

“Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la Contraloría Interna de su dependencia los hechos que, a su juicio sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección...”

Cabe señalar que si en la etapa de investigación, se descubren infracciones cuyo conocimiento y castigo sean competencia de las contralorías internas, este órgano terminará el procedimiento correspondiente aplicando las sanciones correspondientes. Si la investigación la realiza la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en su ámbito de competencia, ésta deberá informar a la Contraloría la continuación del procedimiento por ésta, cuando las infracciones sean competencia de ella. Una vez expuesto lo anterior, es procedente establecer el concepto de queja y denuncia.

A) QUEJA.

Desde el punto de vista tradicional la queja ha sido considerada como “expresión de dolor o sufrimiento, resentimiento, desazón”.¹⁹

¹⁹ Queja, *Diccionario Larousse Ilustrado*, Editorial Larousse, México 1992, pág. 541.

Por otro lado, dentro del contexto jurídico la queja tiene diversas acepciones y la más relevante lo es el denominado recurso de queja que se interpone contra determinadas resoluciones judiciales que por su importancia secundaria no son objeto de la apelación, pero también puede entenderse como una denuncia contra la conducta indebida o negligente tanto del juzgador como de algunos funcionarios judiciales

En cuanto a su concepción en materia administrativa se puede definir: la queja es la acción por medio de la cual una persona hace del conocimiento de las autoridades administrativas, el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales o administrativas imponen a los servidores públicos, por los agravios que con dicha conducta u omisión que le causen.

B) DENUNCIA.

La palabra denuncia proviene del latín *Denuntiare*, el cual significa “hacer saber”, “remitir un mensaje”. El concepto de denuncia, se entiende como el acto por virtud del cual un particular, pone en conocimiento del órgano investigador la comisión de hechos que pueden constituir un delito que sea perseguible de oficio. “La denuncia es la relación de actos, que se suponen

delictuosos, hecha ante la autoridad investigadora con el fin de que éste tenga conocimiento de ellos".²⁰

En el campo del Derecho Procesal Civil, la denuncia es entendida como una actitud que toma el demandado al contestar la demanda, misma que consiste, en solicitar al juez del conocimiento, que notifique a un tercero ajeno a la relación procesal, del litigio que se está llevando a cabo, para que este pueda comparecer ante aquél a deducir sus derechos y en consecuencia le pueda reportar perjuicio la sentencia de que se emita en dicho procedimiento.

En el derecho Internacional Público, la denuncia es una forma unilateral de dar por terminado un tratado internacional.

Por lo que respecta al derecho disciplinario de los servidores públicos el concepto de denuncia, se utiliza como un medio para hacer del conocimiento del órgano de control las posibles faltas oficiales que cometan dichos servidores públicos.

Ahora bien, una vez que ha sido definida la queja y la denuncia es necesario señalar los requisitos que deben reunir para su curso legal, en cuanto al derecho disciplinario de los servidores públicos, indistintamente lo son:

²⁰ Rivera Silva, Manuel. *El Procedimiento Penal*, Editorial Porrúa, México 1990, pág. 98.

Requisitos de forma.- Tienen la finalidad de dar las referencias necesarias para que la autoridad administrativa que tenga conocimiento de los hechos pueda acreditar la presunta responsabilidad del servidor público infractor, y lleve a cabo las diligencias o actuaciones necesarias para el descubrimiento de la verdad material, que se desprende de la verdad histórica.

Dichos requisitos de forma tanto de la queja como de la denuncia son los siguientes:

1.- Constar por escrito

2.- Contener los datos generales del quejoso o denunciante, nombre, domicilio para recibir notificaciones, ocupación e identificación; estos datos son de suma importancia, puesto que de conformidad con el artículo 9º, tercer párrafo de la ley de la materia, si dichos requisitos no se establecieran se caería en el anonimato, y por ende no produciría ningún efecto.

3.- Especificar los datos del servidor público señalado como presunto responsable, es decir, la dependencia y lugar en la que presta sus servicios, cargo que ocupa, cuando sea una persona cierta y determinada podrá realizarse el reconocimiento bajo constancia por escrito y en caso contrario será quien resulte responsable.

4.- Narración de los hechos conteniendo la conducta indebida del servidor público, ubicándolo en modo, tiempo, y lugar con el objeto de configurar con tal relato, alguna responsabilidad administrativa o de otra naturaleza.

5.- La aportación de pruebas relacionadas con los hechos motivo de la conducta indebida, pudiendo ser testimoniales, documentales o cualquiera otra que se considere pertinente y que sirva de soporte al denunciante o quejoso.

6.- Que sea ratificada conforme a derecho, mediante el acta administrativa circunstanciada correspondiente, realizada por autoridad competente, es decir, es el acto por medio del cual se le pide al denunciante o quejoso que confirme los hechos narrados en su escrito, manteniendo en los mismos términos la acusación hecha, o en su caso ampliando aquella en contra del presunto infractor e inclusive se podrán aportar las pruebas supervenientes tendientes a acreditar la falta; además serán protestados en los términos de ley para que se conduzcan con la verdad en estricto apego a lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional, y en caso de falsear su declaración ante una autoridad distinta de la judicial, se sujetarán, a los supuestos que prevé el artículo 247 del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la república en el orden federal.

Una vez que la queja o la denuncia ha sido admitida, la autoridad que conozca de las mismas realizará las diligencias necesarias para poder integrar debidamente la investigación, o lo que se ha denominado en la práctica como la “averiguación previa administrativa”.

Concluidas las diligencias de investigación para integrar el expediente se iniciará la etapa de instrucción del procedimiento disciplinario, en términos del artículo 64, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, otorgándole al servidor público inculpado la garantía de audiencia que establece el artículo 14 constitucional a fin de que sea oído y vencido en juicio; esto es que se les permita ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, así como nombrar un abogado defensor.

3.2 APLICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD.

Antes de entrar al análisis del procedimiento de responsabilidad administrativa, es importante definir en primer término lo que se entiende por instrucción. Cipriano Gómez Lara, define a la instrucción como: “... actos a través de los cuales se precisa el contenido del debate, se desarrolla toda la actividad probatoria y se formulan las conclusiones o alegatos de las partes, es decir, es toda una fase de preparación que permite al juez o tribunal la concentración de los datos, elementos, afirmaciones y negativas, deducciones de los sujetos interesados

y terceros, que permitan que el juez o tribunal esté en posibilidades de dictar sentencia".²¹

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el procedimiento para la aplicación de responsabilidad administrativa establece las siguientes etapas:

Inicia con la citación del presunto responsable, posteriormente se lleva a cabo la audiencia de ley, para pasar al desahogo de pruebas, concluyendo con la notificación de la resolución, por lo que a continuación se hará referencia a cada una de esas etapas.

3.3 CITACIÓN DEL PRESUNTO RESPONSABLE.

Recibida y tramitada la denuncia o queja por parte de la Contraloría Interna de cualquier dependencia de la Administración Pública Federal, el procedimiento iniciará con la citación del presunto responsable, la cual se notificará de forma personal; haciéndole saber la responsabilidad que se le imputa y su derecho de defensa para la audiencia de investigación administrativa la que se deberá de verificar entre los cinco y quince días posteriores al citatorio, tal y como lo dispone el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

²¹ Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso*, Editorial Harla, México 1991, pág. 253.

Dicha citación, será efectuada por la autoridad administrativa en este caso por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o por el órgano de control interno según corresponda.

El citatorio además de ser notificado y recaer sobre el servidor público presunto responsable, también se hará al titular de la dependencia o entidad de que se trate para que designe un representante que participe en las diligencias y de esta manera cumplir con los que dispone el artículo 67 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en su texto establece lo siguiente:

“ARTICULO 67.- El Titular de la dependencia o entidad podrá designar un representante que participe en las diligencias. Se dará vista de todas las actuaciones a la dependencia o entidad en la que el presunto responsable presta sus servicios.

Así pues, el titular debe de hacer del conocimiento de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, los antecedentes del presunto responsable, a fin de que dicha dependencia gubernativa tenga conocimiento de los aspectos a que alude el artículo 54 de la Ley, y pueda imponer la sanción que en derecho corresponda.

En virtud de que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, desconoce la mayoría de los aspectos ligados con el procedimiento de responsabilidad administrativa de un servidor, el legislador consideró necesario llamar al titular de la dependencia o entidad para que concurra a la audiencia y tenga conocimiento de todas las diligencias que se deriven del procedimiento, haciendo saber a la Secretaría esos puntos que puedan beneficiar al servidor público, o que pueda influir para la imposición de una sanción más estricta.

3.4 AUDIENCIA

La palabra audiencia proviene del latín *audientia*, que consiste en el acto, por parte de los soberanos o autoridad, de oír a la persona que expone, reclama o solicita alguna cosa.

En el lenguaje jurídico se define a la audiencia como el acto mediante el cual un Juez o Tribunal escucha a las partes que contienden en un litigio; esto es, la oportunidad que un gobernante, ministro o cualquier autoridad concede a las personas que lo solicitan a fin de escucharlos acerca de los reclamos o pretensiones que desearan formular, o bien de recibirlas por razones de protocolo o cortesía.

Cabe señalar que en el derecho procesal, la audiencia es la oportunidad que se otorga a las partes litigantes en un proceso, para que formulen sus pretensiones, aporten pruebas o bien se reconcilien ante el magistrado judicial.

La audiencia es contemplada en nuestra Constitución Política como una garantía de seguridad jurídica regulada en su artículo 14, párrafo segundo, el cual establece el derecho del particular ante la autoridad judicial estatal de ser oído y vencido en el juicio, en el cual se deberá cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, su derecho de presentar pruebas, y de hacer valer sus puntos de vista.

En cuanto al procedimiento de responsabilidad administrativa el servidor público presunto responsable, durante la audiencia gozará del derecho de ofrecer pruebas, tal y como lo establece el artículo 64 de la Ley Federal de responsabilidades de servidores públicos.

Gramaticalmente la palabra “prueba” corresponde a la acción de probar, a su vez la expresión “probar” deriva del latín *probare*, que en su significado forense se refiere a justificar la veracidad de los hechos en que se funda un derecho de alguna de las partes en el proceso.

Por tanto, puede decirse que prueba es la justificación de la veracidad de hechos en que se fundan las pretensiones y los derechos de las partes en un proceso instaurado ante un órgano que desempeñará una función jurisdiccional desde el punto de vista material, a través de la prueba se pretende la demostración de algo, la comprobación de la veracidad de lo sostenido.

Rafael de Pina, señala que la prueba “es la actividad procesal encaminada a la demostración de la existencia de un hecho un acto o de su inexistencia”.²² Arellano García, sostiene que la prueba es: “... el conjunto de elementos de conocimiento que se aportan en el proceso y que tienden a la demostración de los hechos o derechos aducidos por las partes, con sujeción a las normas jurídicas vigentes.”²³

De lo antes expuesto, se considera importante la aportación de pruebas, dentro de la audiencia y en general en el procedimiento de Responsabilidad Administrativa, pues el fallo será favorable al servidor público presunto responsable no por el hecho de hacer alegaciones, sino apoyando sus aseveraciones con elementos acrediticios.

Ahora bien, las pruebas de diferente naturaleza y características que pueden ser aportadas al órgano jurisdiccional, o en el caso del procedimiento de

²² Pina de Vara, Rafael. *Diccionario Jurídico*, Editorial Porrúa, México 1991, pág. 240

²³ Arellano, García, Carlos. *Derecho Procesal Civil*, Editorial Porrúa, México 1987, pág. 211.

responsabilidad a la autoridad administrativa pueden ser varias y cada una de ellas tiene su propia individualidad.

Los medios de prueba están constituidos por los elementos de conocimiento que llevan la finalidad de producir una convicción en el juzgador. Dentro de los medios de prueba que podrán presentarse en la audiencia mencionada, y observando lo dispuesto en la legislación mexicana, el Código Federal de Procedimientos Penales establece en su artículo 206:

“Se admitirá como prueba en los términos del artículo 20 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo aquello que se ofrezca como tal, siempre que pueda ser conducente, y no vaya contra el derecho, a juicio del juez o tribunal. Cuando la autoridad judicial lo estime necesario, podrá por algún otro medio de prueba, establecer su autenticidad”.

Así pues en cuanto a las posibles pruebas que podrán ofrecerse en el procedimiento de responsabilidad administrativa encontramos las siguientes:

La confesional.- Definida por Arellano García como: “Un medio de prueba en cuya virtud, una de las partes en el proceso se pronuncia expresa o tácitamente respecto al reconocimiento parcial o total, o desconocimiento de los hechos propios controvertidos que le han imputado.”²⁴

²⁴ Ibídem pp. 253-283

Por otra parte, Colín Sánchez señala que la confesión “es un medio de prueba, a través del cual un indiciado, procesado o acusado, manifiesta haber tomado parte, en alguna forma, en los hechos o motivos de la investigación”.²⁵

Es importante destacar que, dentro del sistema de responsabilidad administrativa, el artículo 76 de la Ley de responsabilidades de servidores públicos prevé, que cuando el servidor público presunto responsable confiese su responsabilidad en el incumplimiento de las obligaciones a cargo de él, se llevará al cabo un procedimiento sumario, obteniendo el beneficio de la reducción de la sanción económica a dos tercios, además quedará a criterio de la autoridad, que no se impongan sanciones como la destitución, suspensión o la inhabilitación.

Inspección.- “es un acto procedimental que tiene por objeto y efectos de los hechos, para así obtener un conocimiento sobre la realidad de una conducta o hecho o para el descubrimiento del autor”.²⁶

Atendiendo a su naturaleza jurídica se puede determinar como un medio de prueba real, directo, y personal porque el conocimiento y la certeza se obtienen por una vía directa que ofrece menos peligro de insinceridad. Esta recae sobre las personas, lugares, objetos y efectos del delito.

²⁵ Colín Sánchez, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, Editorial Porrúa, 22ª Edición, México 1990, pág. 387.

²⁶ *Ibidem.* pág. 346.

El Dictamen de Peritos.- Puede definirse como el procedimiento empleado por el perito para realizar sus fines, entendiendo por perito a la persona que se atribuye capacidad técnico-científica, o práctica en una ciencia o arte.

Cabe señalar que sólo se acudiría a la peritación en casos necesarios, únicamente debe procederse a invocar en su auxilio cuando la investigación así lo requiera. Por lo tanto, para que aquellas cuestiones que podemos considerar dentro de la llamada cultura general, la concurrencia de peritos sería inútil.

La Testimonial.- Es definida partiendo del concepto de testigo que es “toda persona física que manifiesta ante los órganos de la justicia lo que le consta (por haberlo percibido a través de los sentidos), en relación con la conducta o hecho que se investiga”.²⁷

El testigo, se constituye en órgano de prueba en cuanto comparece ante el Ministerio Público (averiguación previa), o ante un Órgano Jurisdiccional, a emitir su declaración; la cual se denomina como testimonio, puede ser espontáneo o provocado.

²⁷ *Ibíd.* pág. 390.

Documentales.- Esta es definida por Arellano García como “aquella que esta constituida por aquellos elementos acrediticios denominados documentos”. Entendiéndose por documento, el objeto material en el que obran signos escritos para dejar memoria en un acontecimiento”.²⁸

A su vez un documento público es aquel que procede de un representante de un órgano de autoridad estatal o de un fedatario público, que ha expedido constancia escrita, debido a sus facultades otorgadas legalmente para actuar y para expedir documentos con los requisitos de forma establecidos legalmente. Los documentos privados serán aquellos que son elaborados por particulares.

Otra clase de prueba complementaria de las declaraciones, es la confrontación, encaminada a despejar la duda, identificando al sujeto a quién se le aludió en la declaración.

Para concluir lo referente a los medios de prueba, se hará alusión al careo, entendiéndose por éste como “un acto procesal cuyo objeto es aclarar los aspectos contradictorios de las declaraciones del procesado o procesados, del

²⁸ Arellano García, Op. Cit. pág.283.

ofendido o de los testigos, o de éstos entre sí, para estar en posibilidad de valorar esos medios de prueba y alcanzar el conocimiento de la verdad".²⁹

Después de habernos referido a la prueba así como a los diversos medios de prueba que puede presentar el servidor público presunto responsable, durante la audiencia, cabe señalar los aspectos generales que ésta debe guardar en el procedimiento de responsabilidad administrativa, según el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los aspectos generales de la audiencia son:

- a) Deberá asistir el representante de la Dependencia que para tal efecto se designe.
- b) Si durante la audiencia la autoridad administrativa encuentra que no cuenta con los elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impiden nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citas para otra u otras audiencias.

Sobre esto último punto, Agustín Herrera Pérez opina que "con acierto señala la Ley que se comenta, que cuando se desprenda de la audiencia que no se cuenta con elementos que impliquen una nueva responsabilidad a cargo

²⁹ Colín Sánchez, Guillermo, Op.Cit. pág. 359.

del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer de la práctica de las investigaciones necesarias y citar otra u otras audiencias”.³⁰

Verificada la audiencia, la autoridad podrá determinar la suspensión temporal del servidor público presunto responsable de su cargo, empleo, comisión, si a su juicio así conviene para la conducción de las investigaciones. Cabe señalar que la suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute al servidor; la determinación de la autoridad administrativa hará constar esta salvedad.

La suspensión temporal suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y tendrá validez desde el momento en que quede notificada dicha resolución al interesado. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público.

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos; asimismo se les cubrirán sus salarios que dejaron de percibir en el tiempo en que se hallaron suspendidos.

³⁰ Herrera Pérez, Agustín Op.Cit. pág. 145

Es indispensable la autorización del Presidente de la República, cuando la suspensión vaya dirigida a un servidor público que incumba al Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para finalizar lo referente a la audiencia, se considera importante en esta etapa que con pleno respeto a las disposiciones legales, se prepara el expediente para que la autoridad sancionadora cuente con los elementos de convicción necesarios para emitir su resolución con la debida fundamentación y motivación, por lo que esta etapa resulta equivalente a la del procedimiento que se realiza para permitir al juzgador la concentración de todos los datos, elementos, pruebas, afirmaciones, negativas, deducciones de todos los sujetos interesados y terceros que permitan, como ya se dijo, que el Juzgador este en posibilidad de emitir su resolución.

3.5 DESAHOGO DE PRUEBAS.

El desahogo de pruebas se realizará de conformidad con lo establecido en el artículo 64, fracción II de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Para Arellano García: “El desahogo de pruebas es equiparable con el vocablo recepción, que gramaticalmente significa acción de recibir. Por su parte, recibir es tomar uno lo que le dan o envían; en la recepción de pruebas es el órgano jurisdiccional el que va tomando conocimiento de todos y cada uno de los datos que cada probanza aportada le puede proporcionar”.³¹

En la recepción o desahogo de pruebas se procede a la práctica de las diligencias que sean necesarias para el desempeño de las tareas que implique el desarrollo de las actividades propias de cada prueba, según su propia naturaleza y según las reglas legislativas que la rijan.

El Código Federal de Procedimientos Penales establece que en el capítulo relativo a las pruebas, que éstas deberán de ser ofrecidas por las partes en la forma y en términos señalados para tal efecto; y posteriormente corresponde al Órgano Jurisdiccional establecer el término dentro del cual podrán presentarse las mismas; asimismo y una vez que esto se efectúa se procederá a dictar el auto correspondiente por medio del cual se admitan o bien, se desechen tales probanzas, señalándose el día y hora para que tenga verificativo la audiencia principal en donde se lleve a cabo el desahogo de ellas, para después y con base en dichos medios de prueba al ser debidamente valorados servirán para que el juzgador se encuentre en condiciones de poder emitir la respectiva resolución.

³¹ Arellano, García Carlos, Op.Cit. pág. 238.

3.6. NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN

La notificación de la resolución se hará dentro del plazo de 72 horas, al interesado, a su jefe inmediato, al representante de la dependencia y al superior jerárquico.

Este requisito es considerado esencial ya que la sola emisión de la resolución carece de trascendencia jurídica sin el acto de la notificación, puesto que para que el acto administrativo surta sus efectos requiere además de que sea válido sea eficaz, lo cual se producirá cuando se dé a conocer al interesado, a través de la notificación.

Una vez hecha la notificación de la resolución y si ésta resultara condenatoria, las sanciones por falta administrativa que pueden aplicarse de conformidad con el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son las siguientes:

3.7. MEDIOS DE DEFENSA

De acuerdo con el artículo 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los sujetos que sean sancionados conforme a las disposiciones contenidas en dicha ley, pueden optar como medios de impugnación: el recurso de revocación, que se tramita ante la propia autoridad emisora de la resolución administrativa, o bien el juicio de nulidad ante el

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de los cuales a continuación se procederá a su estudio.

RECURSO DE REVOCACIÓN.

El Recurso de Revocación es un medio de defensa que tiene un particular afectado en sus derechos o intereses por una resolución administrativa emitida conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para obtener en términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del acto.

Este medio de defensa se encuentra previsto en el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y sus requisitos son los siguientes:

- a) Una resolución administrativa, en la que se impongan sanciones administrativas (apercibimiento privado o público, amonestación pública o privada, suspensión, destitución del puesto, sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar cargo, comisión o empleos en el servicio público) emitida de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- b) Que dicho recurso deba presentarse ante la autoridad competente; es decir ante aquélla que haya emitido la resolución que puede ser la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Contraloría Interna de cada dependencia, o entidad respectiva del Gobierno Federal.
- c) Que el recurso se presente dentro del término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna.

La autoridad demandada, deberá decidir sobre la admisión del recurso, una vez que se acredite la existencia del acto impugnado, la competencia, la temporalidad, y respecto a las pruebas ofrecidas desechando de plano las que no fueren idóneas para desvirtuar los hechos en que se basa la resolución (fracción II del artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos). Con el objeto de determinar la procedencia e improcedencia del recurso de revocación a efecto de revocar o confirmar la resolución impugnada, se analizan los argumentos esgrimidos por el recurrente, desahogándose las pruebas si las hubiere.

Asimismo, en la valoración de las probanzas que haya aportado el recurrente y las que obren en el expediente abierto a nombre del servidor público y por la autoridad que instruyó el procedimiento.

Con posterioridad al análisis de los agravios formulados por el servidor público, las pruebas del recurrente y de la autoridad se procede a la emisión de la resolución del recurso de revocación en la que se determina si procede la revocación o confirmación de la resolución impugnada.

La suspensión de la ejecución de la resolución combatida se podrá solicitar a través de la presentación del recurso de revocación, y tiene como objeto interrumpir de forma temporal que la misma surta sus efectos, tomándose como una medida cautelar, la cual deberá de acordarse por la autoridad que compete conocer del recurso de revocación, siempre y cuando el servidor público la solicite en dicho medio de defensa.

Para que proceda la suspensión de la ejecución de una resolución, emitida conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es imprescindible que se cumplan todos los requisitos que establece el artículo 72 de la ley en comento, los cuales son:

- A) Que se solicite dicha suspensión, tratándose de sanción económica, que el pago de ésta se garantice en términos previstos en el Código Fiscal de la Federación y en lo referente a otro tipo de sanciones, cuando se haya admitido el recurso de revocación;

- B) Que la ejecución de la resolución produzca daños o perjuicios de imposible reparación.
- C) Y que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicio al interés social o al servicio público.

Supuestos que si no se cumplen darían como resultado negar por improcedente la suspensión de la ejecución de la resolución recurrida.

Es de destacar que antes del 21 de julio de 1992, el recurso de revocación procedía en contra de las resoluciones del superior jerárquico, no así tratándose de las emitidas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuyas resoluciones se impugnaban a través del Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; a partir de la mencionada reforma, el servidor público afectado por una resolución que se dicte conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, podrá optar por el recurso de revocación ante la propia autoridad emisora del acto que se pretende combatir o acudir directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a interponer su juicio de nulidad.

JUICIO DE NULIDAD

El Juicio de Nulidad que se promueve ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, puede interponerse en contra de la resolución en la que se impuso la sanción; o en caso de que el servidor público haya agotado previamente el recurso de revocación, deberá esperar a que la autoridad administrativa resuelva dicho recurso para promover juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en contra de dicha resolución.

El escrito de demanda de nulidad deberá tramitarse en términos del artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, el cual dispone que la demanda se presentará dentro de un término de 45 días siguientes, al en que surta efectos la notificación del acto administrativo en que se imponga la sanción, deberá de indicar en términos del artículo 208 del citado Código los siguientes requisitos:

- 1) el nombre,
- 2) domicilio fiscal del promovente,
- 3) la resolución que se impugna,
- 4) las autoridades demandadas,
- 5) los hechos que den motivo a la demanda
- 6) los agravios que le cause el acto que se impugna
- 7) nombre y domicilio del tercero interesado, (en caso de existir).

Cumplidos los requisitos de forma del escrito de demanda, la Sala Regional competente, correrá el traslado de ley a la autoridad demandada, a efecto de que en el plazo de 45 días formule su oficio de contestación de demanda; ahora bien, de conformidad con el artículo 213 del Código Fiscal de la Federación, el oficio de contestación deberá reunir los siguientes requisitos:

- 1) Podrán plantearse incidentes de previo y especial pronunciamiento
- 2) Causales de improcedencia y sobreseimiento
- 3) Contestación a los hechos narrados por la actora, ya sea afirmándolos, negándolos o expresando que los ignora por no ser hechos propios
- 4) Los argumentos con los que se pretenda demostrar la ineficacia de los conceptos de impugnación
- 5) Las pruebas que ofrezca, siendo admisibles todas, con excepción a la confesional por medio de posiciones para las autoridades.

Una vez que se desahoguen toda las pruebas ofrecidas por las partes, se concede un período de cinco días a las partes para que aleguen lo que a su derecho convenga, vencido dicho plazo, con alegatos de las partes o sin ellos, se

turnará el expediente al Magistrado Instructor para que dentro de los 45 días siguientes, se dicte el proyecto de sentencia correspondiente.

Es menester señalar que dicha sentencia puede ser recurrida si es desfavorable a los intereses del servidor público, mediante el Juicio de Amparo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, en tanto, que si perjudica al Organismo Interno de Control, éste podrá interponer en términos del artículo 104, fracción I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el recurso de revisión fiscal, correspondiéndole de igual forma que en el juicio de amparo, el conocimiento de dicho medio de impugnación a los Tribunales Colegiados de Circuito.

Ahora bien, si después de haber concluido el procedimiento correspondiente, se desprende la existencia de responsabilidad administrativa a cargo del servidor público, se aplicará la sanción impuesta originalmente; en caso contrario se ordenará que el servidor público sea restituido en el goce de los derechos de los hubiere sido privado.

CAPÍTULO IV

LA SUPLETORIEDAD EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En este capítulo se estudiará lo referente a la figura jurídica de la supletoriedad, partiendo del concepto de lo que son las lagunas de la ley, definiendo los principios generales del Derecho como fuentes supletorias para colmar las lagunas de ley, asimismo se analizará la debida interpretación del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

4.1 LAGUNAS DE LEY.

Hablar en el lenguaje ordinario de “lagunas” equivale a señalar la existencia de un vacío en el que algo falta, bien porque no existía o bien porque este viciado. En cuanto a la concepción de laguna de ley se tienen diferentes puntos de vista por parte de los tratadistas, donde tenemos que, para García Maynez la laguna “no es más que la diferencia entre el derecho Positivo y un orden por mejor y más justo”. Sólo puede afirmarse una laguna cuando se compara el Derecho existente con el que, en opinión del sujeto: debía ser”.³²

³² García Maynez, Eduardo, citado por el *Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV*, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1989, pág. 353.

Por otro lado, Leonel Pérez Nieto Castro y Abel Ledezma Mondragón, determinan que cuando se habla de lagunas lo que quiere decir expresamente es que “las sanciones posibles se consideran injustas, en cuanto se piensa que si el legislador hubiera tenido presente el caso especial, lo habría reglamentado en forma completamente diversa de aquella o aquellas que del texto de la ley se deducen”.³³

Por su parte, Kelsen hace referencia a las llamadas “lagunas técnicas”, manifestando que “existen cuando el legislador ha omitido reglamentar algo que era indispensable para hacer posible la aplicación de un precepto. Las lagunas técnicas son, lagunas en el sentido anteriormente indicado, es decir, una diferencia entre el Derecho Positivo y el deseado o bien consecuencias de carácter más o menos indeterminado y general”.³⁴

Por su parte, Enneccerus establece que las lagunas de la ley, se presentan en los siguientes cuatro casos:

- 1) “Cuando la ley sólo da al juez una orientación general señalándose expresa o tácitamente hechos, conceptos o criterios no determinados en sus notas particulares y que el juez debe estimar e investigar en sus notas particulares.

³³ Pérez Nieto Castro, Leonel y Ledezma Mondragón, Abel, citados por García Maynéz en el *Diccionario Jurídico Mexicano*, ibídem pág. 354.

³⁴ Citado por García Maynéz, en el *Diccionario Jurídico Mexicano*, Ibídem. pág. 354.

- 2) Cuando la ley calle en absoluto.
- 3) Cuando hay dos leyes que sin preferencia alguna entre sí, se contradicen haciéndose recíprocamente justificables.
- 4) Cuando una norma es inaplicable por abarcar casos o acarrear consecuencias que el legislador no habría ordenado de haber conocido aquellos o sospechado éstas”.³⁵

Por su parte Joseph Raz, menciona que las lagunas del Derecho se presentan “cuando determinada cuestión no tiene ninguna solución completa y esto acontece, bien porque ninguna sea verdadera, o bien por la existencia de soluciones parciales o secundarias, cuando determinada cuestión jurídica debe ser sometida para su discernimiento al órgano jurisdiccional”.³⁶

Distingue este autor entre lagunas jurisdiccionales cuando los tribunales carecen de jurisdicción sobre ciertas cuestiones jurídicas y lagunas de derecho *stricto sensu*, cuando algunas cuestiones jurídicas sometidas a la jurisdicción de los tribunales no tienen ninguna solución completa.

En cuanto a nuestro derecho positivo, la Constitución en su artículo 14 hace mención de las lagunas de la ley, y expresa que no es posible la denegación de justicia alegando falla de precepto aplicable al caso, por lo que las

³⁵ *Ibidem*, pág. 13.

³⁶ *Ibidem*, pág. 13.

resoluciones deberán fundarse en los principios generales del derecho, mandamiento que se repite en espíritu, los artículos 18 y 19 del Código Civil los cuales señalan que:

“El silencio, obscuridad o insuficiencia de la ley, no autorizan a los jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia”.

“Las controversias judiciales del orden civil deberán resolverse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica. A falta de ley se resolverán conforme a los principios generales de derecho”.

El mismo ordenamiento civil en su artículo 20 ordena que:

“Cuando haya conflictos de Derecho o falta de ley expresa que sea aplicable la controversia se decidirá a favor del que trata de evitar perjuicios y no a favor del que pretende obtener lucro...”.

Cabe señalar que en materia penal no es permisible pretender colmar lagunas en la ley cuando provengan de la omisión en el establecimiento de tipos delictivos o penas, pues se estaría violando el artículo 14 Constitucional en su párrafo tercero, que establece la garantía de la exacta aplicación de la Ley Penal al prohibir en los juicios criminales la analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no este decretada por la ley exactamente aplicable al delito de que se trata; de aquí que algunos penalistas sostengan que en el Derecho Penal no hay lagunas.

4.2 CONCEPTO DE SUPLETORIEDAD.

La palabra supletorio deriva del vocablo latino *suppletorium* y significa “lo que suple una falta”.³⁷ A su vez, suplir tiene su origen en la palabra latina *supplere* y alude a “cumplir o integrar lo que falta en una cosa, o remediar la carencia de ella.

La supletoriedad es conceptualizada por diferentes autores, los que algunos de ellos equiparan este concepto con el de derecho supletorio o con la simple palabra de supletorio.

José Alberto Garrón, se refiere al derecho supletorio, como “... aquel que rige en el supuesto de falta o insuficiencia de norma en el sistema considerado principal para el caso que se trata”.³⁸

Por otro lado Jorge Barrera Graf, entre otros señala que la Ley supletoria, “es la aplicación supletoria o complementaria de una ley respecto de usos, costumbres y principios generales del Derecho”.³⁹

³⁷ Arellano García, Carlos, *Práctica Forense Mercantil*, Editorial Porrúa, 3ª. Edición, México 1989, página 83.

³⁸ Citado en el *Diccionario Jurídico, Abrelelado Perrot*, Tomo I, Editorial Abrelelado Perrot, Argentina 1986, pág. 735

³⁹ Barrera Graf, Jorge, citado por *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo V, Editorial Instituto Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, México, pág. 58

Luego entonces, la supletoriedad puede ser la categoría asignada a una ley o respecto de usos, costumbres y principios generales del Derecho, y sólo se aplica para integrar una omisión en la ley, o para interpretar sus disposiciones en forma que se integren con principios generales contenidos en otras leyes.

Por otra parte, la supletoriedad de leyes generalmente se aplicará mediante referencia expresa de un texto legal que la reconoce. De esta manera debe entenderse: Que cuando la referencia de una ley a otras es expresa, la aplicación de las supletorias se hará en los supuestos no contemplados en la primera ley y que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones. La enumeración expresa de leyes supletorias, se entiende generalmente, como el establecimiento de prioridades en la aplicación de otras leyes sobre la materia.

A pesar de que la referencia al Derecho Común es ampliamente citada en varias materias que no están relacionadas con el Código Civil, la mayoría de las diferencias se hacen respecto de leyes sobre la misma materia, cuyo contenido es considerado, como el que establece los principios generales, por lo cual coincide con los Códigos, debido a su tendencia sistematizadora de principios sobre un objeto de regularización. Por ello la doctrina considera que las referencias a las leyes supletorias son la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones.

De tal manera tenemos entonces que, la supletoriedad expresa debe considerarse en los términos que la legislación lo establezca y, en caso de enumeración, se entenderá como una determinación de las prioridades en la aplicación de cada una de las leyes consideradas como supletorias. Por otra parte, cuando una ley no se refiere expresamente a algún texto legal como supletorio, caben las siguientes consideraciones:

- 1.- Que la aplicación supletoria de usos, costumbres y principios generales del Derecho no esté impedida como método de integración del Derecho;
- 2.- Que la aplicación de otras leyes pueda realizarse mientras se trate sobre aspectos cuyo contenido no es el objetivo de la “ley primaria”⁴⁰, en tanto no contravengan sus disposiciones.
- 3.- Que la aplicación de otras leyes de la misma especialidad, pueda realizarse en virtud de normar situaciones análogas, en tanto no contravengan a la ley primaria.

Del carácter supletorio de la ley resulta, en consecuencia una integración y reenvío de una ley especializada a otros textos legislativos generales que fijen los principios aplicables a la regulación de la ley suplida.

⁴⁰ Debe entenderse como “ley primaria” aquella que va a ser suplida.

No cabe duda de que el legislador debe ser previsor ante sus posibles deficiencias y por ello articula un sistema para que puedan tener solución todos los conflictos legales; ya que impone en cualesquiera circunstancias; un fallo positivo por parte de los Tribunales.

A tal finalidad sirven los preceptos que establecen las fuentes del Derecho, que se aplicarán supletoriamente a falta de regla jurídica expresa pasar a un supuesto contencioso.

Cabe señalar que en nuestro Derecho Administrativo encontramos frecuentemente la supletoriedad al hablar de recursos; puesto que cuando el legislador prevé el procedimiento para substanciar los recursos administrativos, en la mayoría de las ocasiones, hace un breve señalamiento de cómo se debe tramitar el recurso previsto en el ordenamiento en cuestión.

La gran mayoría de las leyes y reglamentos administrativos, cuando se refieren a los recursos, señalan como legislación sustantiva supletoria, al Código Federal de Procedimientos Civiles, por su congruencia, la unidad tradicional del Derecho Común, la coordinación lógica y completa del capítulo de obligaciones, la tradición de sus instituciones que en gran parte derivan del derecho romano, la perfecta estructuración del sistema basándose en normas claras, y precisas que indican la naturaleza de los contratos nominados, la aplicación extensiva de los contratos típicos a aquellos no regulados de manera

expresa, el postulado de la autonomía de la voluntad son algunas de las razones que evidencian la superioridad y algunos de los principios que rigen y gobiernan todo el sistema jurídico, y que han influido en la evolución del Derecho y brinda auxilio inapreciable e insustituible a las demás ramas del Derecho, en los casos más frecuentes de insuficiencias, omisiones y dudas.

Esta superioridad, en el sentido antes apuntado, justifica la subordinación de las distintas ramas del Derecho al civil, al propio tiempo, la necesidad de conocer y analizar constantemente instituciones que, por lo general, constituyen un antecedente de las demás ramas.

4.3 CLASIFICACIÓN DE LA SUPLETORIEDAD

Como principio se podría decir que tratándose de ordenamientos de la misma naturaleza, la ley general es supletoria de la ley especial. En principio, la ley general es supletoria de las especiales, que se relacionan con lo que aquella regula, pero es el legislador el que debe aclararlo expresamente. Por ejemplo: El artículo 1º del Código Fiscal de la Federación, señala que las disposiciones del mismo se aplicarán supletoriamente en defecto de las leyes fiscales especiales. De igual manera el Código Penal en su artículo 6, señala que cuando se cometa un delito no previsto en este Código, pero sí en una ley especial o en un tratado internacional de observancia obligatoria en México, se aplicarán éstos, observando lo dispuesto por el Código Penal.

A) SUPLETORIEDAD DE LEYES SUSTANTIVAS

La mayoría de las leyes hacen una remisión al Código Civil como supletorio, ya que el Derecho Civil es la rama de la que se derivan otras.

Ahora bien, el señalamiento del Derecho sustantivo civil como supletorio puede hacerse en los casos en que la materia, por ser análoga, lo requiera. Cabe hacer notar que el legislador, al señalar al Derecho Común como supletorio, deja dudas sobre si se refiere al Derecho Civil sustantivo o abarca también al adjetivo.

B) SUPLETORIEDAD DE LEYES ADJETIVAS

Dependiendo de la materia, el legislador puede prever como supletorios los Códigos de Procedimientos Civiles o Penales.

Sobre este particular me permito citar las siguiente tesis, que trata la supletoriedad de las leyes procesales, además de las ya citadas.

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable salvo disposición expresa de la Ley respectiva, a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales, teniendo como fundamento este inserto el hecho de que si en Derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las

normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante disposición expresa en contrario; consecuentemente la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador; en ausencia de alguna disposición de la ley del acto, no puede agraviar al sentenciado.

2ª. Sala, Sexta Epoca, Volumen CXVII, Tercera Parte, pág. 67.

En materia penal existen cuerpos legales que señalan como supletorios a los Códigos de Procedimientos Penales, como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 45 que señala:

“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.

REGLAS DE APLICACIÓN DE LA SUPLETORIEDAD.

Del análisis efectuado respecto a la figura jurídica de la supletoriedad, nos lleva a concluir cuáles son los requisitos o reglas para que dicha figura opere en la tarea de colmar las lagunas de la ley; requisitos que son:

- 1.- Que el ordenamiento que se pretenda suplir la admita expresamente y se señale el estatuto supletorio,
- 2.- Que el ordenamiento objeto de la supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate,

3.- Que no obstante esa prevención, las normas existentes en tal cuerpo jurídico, sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada por la carencia total o parcial de la reglamentación necesaria y

4.- Que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen de algún modo las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida.

Así pues, de lo anterior queda demostrado que la figura jurídica de la supletoriedad implica por una parte, un principio de economía e integración legislativa para evitar la reintegración de tales principios, y por otra la consagración de los preceptos especiales en la ley suplida.

4.4 INTEGRACIÓN DE LA LEY.

Ya establecido los puntos relevantes de la figura jurídica de supletoriedad, es necesario conocer lo relativo a la integración de la Ley, como objetivo final de la supletoriedad.

Para poder resolver un litigio, es necesario aplicar la ley, y para poder aplicar una o varias normas jurídicas, es menester, ante todo, que el juzgador lleve a cabo un razonamiento lógico de deducción, partiendo de lo general a lo

particular, por lo que, se debe considerar el precepto legal como una premisa mayor de un silogismo; el caso concreto que se plantea será la premisa menor y por último, la resolución del asunto será la conclusión.

La ley, como sabemos, debe aplicarse precisamente, cuando algún sujeto de derecho realiza algún acto que se encuentra previsto en alguna norma jurídica, esto es, que es requisito fundamental para poder aplicar la ley, el determinar si el caso concreto que se presenta se encuentra comprendido dentro del tenor de alguna disposición legal.

Ahora bien, ¿qué sucede cuando no existe una norma jurídica que sea aplicable al caso concreto que se plantea? a este respecto se ha llegado a concluir que cuando no hay disposición legal aplicable al caso concreto de que se trata, el juez debe integrar la ley; ¿pero que debemos de entender por integración de la ley? Consiste en suplir el silencio de las normas, complementando aquellas mediante la elaboración de una nueva fórmula, que no está contenida en un ordenamiento.

Esto es, que cuando no existe un precepto jurídico aplicable al caso concreto, el juzgador intentará elaborar uno nuevo y para lograr esto, en primer término debe buscar una solución justa, haciendo uso de la analogía, y si ésta no resultará eficaz, tendrá que acudir a los demás principios generales del derecho.

Dentro de nuestro sistema jurídico encontramos el fundamento legal de la interpretación e integración de la ley en el artículo 14 Constitucional, en su tercer y cuarto párrafo.

El primero de ellos se ocupa de la aplicación de la ley penal, y el segundo de aplicación e interpretación de la ley en materia civil; sin embargo, hay que hacer notar, que en ambos casos sólo se contempla lo relativo a las sentencias definitivas, lo cual, sin duda alguna nos lleva a afirmar que el artículo 14 Constitucional adolece de un defecto, ya que sólo se contempla el acto mediante el cual se resuelve en forma definitiva el litigio que fue puesto a consideración del juzgador; dejando así sin solución todos aquellos problemas que se presentan durante la substanciación del procedimiento.

Por lo anterior se puede aseverar, que es más afortunada la redacción del artículo 19 del Código Civil para el Distrito Federal, toda vez, que dicho precepto contempla la interpretación de las leyes civiles.

“Artículo 19.- Las controversias judiciales del orden civil deberán resolverse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica. A falta de ley se resolverán conforme a los principios generales de derecho”.

A continuación se hará referencia a la analogía y demás principios generales del derecho como métodos de integración, siendo necesarios para ello establecer primeramente el concepto de “Principios Generales del Derecho”.

Ha sido motivo de debate, el tratar de formular un concepto único y universal con relación a los principios generales del derecho, actualmente son varias las teorías que se sustentan tratando de cumplir con el objetivo referido, para lo cual se ha tratado de determinar qué elementos constituyen a aquellos y por qué son capaces de integrar y dar coherencia a los ordenamientos jurídicos.

Así pues, existen juristas que afirman que dichos principios no existen; otros los asemejan a las normas del derecho natural, finalmente, hay quienes sostienen, que sólo se reducen a la expresión de lo que es justo y equitativo.

No obstante lo anterior, debemos entender que el espíritu del legislador a través del tiempo, se ha manifestado en el sentido de que la ley se aplique, aunque no exista una norma expresa que se ajuste al caso concreto que se plantea ante los órganos jurisdiccionales; para conseguir esta meta.

Es menester que el juzgador se ciña en primer lugar, a las reglas generales de interpretación, haciendo uso de los preceptos que sean aplicables a situaciones análogas y asimismo, de las que han surgido de las prácticas consuetudinarias; en segundo lugar, deberá actualizar los principios derivados de la doctrina y la jurisprudencia, mismas que son inspiradoras del ordenamiento

jurídico vigente y son precisamente a estos principios y reglas a las que se les deben denominar principios generales del derecho.

Asimismo, estas reglas deben ser aplicadas por el Juzgador en forma discrecional, sin tener un orden o prelación de unas sobre otras, ya que lo importante, en realidad, es hacer el análisis de las circunstancias especiales del caso concreto tratando de conciliar los derechos que se encuentran en oposición.

En otras palabras, se puede afirmar, que los principios generales del derecho, son lineamientos fundamentales que se encuentran inminentes a la legislación positiva, y que no se encuentran escritos en ningún ordenamiento jurídico, pero representan los presupuestos lógicos necesarios de diversas normas vigentes.

Los principios generales, no son el resultado de las disposiciones legales vigentes, sino que son la plataforma en que éstos se basan, toda vez, que delimitan el ámbito de lo jurídico o de lo extrajurídico y precisan al mismo tiempo, cuáles son las fuentes de la ley y la finalidad de ésta.

Es por lo anterior, que constantemente se afirma que: “los principios generales del Derecho son aquellos conceptos fundamentales que pueden ser conocidos mediante inducciones sucesivas, coordinando las normas o preceptos que regulan una institución jurídica hasta llegar objetivamente, por abstracción a

encontrar esos conceptos o losas centrales que presiden y dan vida y sentido a cada institución".⁴¹

Una vez expuesto el concepto de principios generales del Derecho, es menester definir a la Analogía, la Justicia, Equidad, y la Costumbre por considerárseles como tales principios.

Analogía.- En términos generales, la analogía es entendida como una relación o semejanza entre cosas distintas.

Por otro lado los preceptos legales constan de dos partes, el supuesto y la disposición. El primero es la hipótesis de cuya realización depende el nacimiento de determinadas consecuencias de derecho. La segunda expresa que consecuencias normativas se encuentran enlazadas a la realización del supuesto.

Cuando en los supuestos de dos proposiciones jurídicas existen algunos elementos comunes, cabe afirmar que son análogos y en este caso estamos en presencia de una analogía de supuestos. Sin embargo, la analogía en la aplicación del contexto legal es considerada como: la relación que se establece entre un precepto normativo y una situación de hecho diferente aunque no sustancialmente a la que el precepto norma.

⁴¹ Galindo Garfías, Ignacio, *Derecho Civil* (Primer Curso), Editorial Porrúa, 6ª Edición, México 1983, pág. 728.

Se considera a la analogía como un método de integración del derecho, es decir, un medio por el cual subsanen las lagunas o vacíos que puede presentar su ordenamiento jurídico.

Dentro de un sistema legal, por medio de la analogía se intenta dar una solución a una situación de hecho no prevista por el Derecho, a través de alguna norma jurídica que contenga el mismo principio interno.

Esto es, que en la analogía se parte de la comparación que se hace entre dos situaciones jurídicas, dentro de las cuales se encuentra regulada por la ley, y la otra no, y por medio de dicha comparación, se aplica al caso no legislado, la solución dada al caso legislado mismo que presenta caracteres similares.

En consecuencia, se puede afirmar, que la analogía consiste en aplicar a situaciones parcialmente semejantes, las consecuencias jurídicas que señala la norma aplicable al caso previsto.

Podemos concluir de lo anterior, que el razonamiento jurídico por analogía, supone un previo juicio de valor sobre dos situaciones de hecho, la prevista y la imprevista. Lo que justifica la aplicación de la disposición de una ley a un caso no previsto en su supuesto no es la simple analogía de situaciones sino la existencia de razones iguales para resolver uno y otro del mismo modo.

Justicia.- A lo largo de la evolución de la ciencia jurídica son numerosos los juristas y filósofos que han tratado de aportar algún concepto respecto de la justicia; sin embargo, se está consciente de la gran dificultad que representa tratar de conceptualizar a la justicia. En consecuencia, únicamente se apuntaría algunas afirmaciones que se hacen respecto del tema en comento y que bien podrían considerarse como lo más próximo a la significación de justicia.

Así tenemos que: “la justicia es el criterio ético que nos obliga a dar al prójimo lo que se le debe conforme a las exigencias ontológicas de su naturaleza, en orden a su sustancia y perfeccionamiento individual y social”.⁴²

Asimismo, se puede aseverar que la justicia es “... el valor supremo que tiende a realizar el Derecho, cumple una función estrictamente estructurante, implica una jerarquía de valores, ordena la vida de relación entre hombres, a fin de que a cada uno se le reconozca lo suyo”.⁴³

Equidad.- El concepto clásico de equidad es aportado por Aristóteles, siendo todavía el más usado por los juristas modernos definiéndola de la siguiente manera:

⁴² Preciado Hernández, Rafael, *Lecciones de Filosofía del Derecho*, Editorial UNAM, 2ª edición, México 1984, pág. 209.

⁴³ Kun Brena Daniel, citado por Preciado Hernández, Rafael. *Ibidem* pág. 212.

Es un remedio que el juzgador aplica, para subsanar los defectos derivados de la generalidad de la ley. Las leyes son, por esencia, enunciados generales. Por amplias que sean no pueden abarcar todos los casos. La aplicación fiel de una norma a una situación determinada, podría resultar, a veces inconveniente o injusta.

En tales circunstancias, debe el juez hacer un llamamiento a la equidad, es por consiguiente de acuerdo con la concepción aristotélica, una virtud del juzgador.

“La equidad no debe confundirse con el mero arbitrio porque esto significaría un mal uso por parte del juez de sus poderes, en cambio cuando decide conforme a equidad respecto a aquellos principios de justicia que se encuentran recibidos por el ordenamiento jurídico positivo o que son compatibles por la conciencia común.”⁴⁴

La equidad sin duda constituye la panacea que el juez debe aplicar, a fin de subsanar los defectos que surgen con motivo del carácter general y abstracto de las reglas jurídicas; en virtud de que es obvio, que siempre se podrá presentar una situación que escape al legislador más prudente y por tanto, no podría aplicarse a una norma determinada, en la mayoría de los casos dicha aplicación resultaría inconveniente o injusta.

⁴⁴ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I, Editorial Porrúa, México 1984, pág. 80.

Por tanto la equidad “constituye el máximo de discrecionalidad que la ley concede al juez en algunos casos, cuando la singularidad de algunos, se presta mal a una disciplina uniforme”.⁴⁵

Al mismo tiempo, es acertado afirmar que “Lo equitativo y lo justo es una misma cosa, y son buenas ambas, la única diferencia que hay entre ellas es que lo equitativo, siendo justo, no es lo justo legal, siendo sino una rectificación de la justicia rigurosamente legal...”⁴⁶

La Costumbre.- El término costumbre ha sido utilizado dentro del contexto jurídico en forma por demás indiscriminada. En efecto, que se le ha identificado algunas veces como el derecho no escrito, asimismo, se ha empujado esta connotación para referirse a los usos y al mismo tiempo, se le ha comparado con las resoluciones emitidas por los Tribunales (Jurisprudencia) y por ello a ésta se le ha denominado la costumbre de los Tribunales.

No obstante lo anterior, actualmente por costumbre se entiende generalmente “... los hábitos creados por la repetición de actos semejantes, realizados de un mismo modo constante por un pueblo, como espontánea creación de los miembros de la comunidad social. Es el Derecho nacido por natural iniciativa de la sociedad...”⁴⁷

⁴⁵ *Ibidem.* pág. 80

⁴⁶ Aristóteles, citado por García Maynéz Eduardo, *Op.Cit.* pág.373.

⁴⁷ Galindo Garfías, Ignacio. *Op.Cit.* pág. 46.

Así lo han entendido los juristas al apuntar, entre otras cosas, que “la costumbre es un uso implantado en una colectividad y considerado por ésta como jurídicamente obligatoria; es el derecho nacido consuetudinariamente...”.⁴⁸

Del análisis de lo explicado en las líneas precedentes, se puede afirmar, que dentro del concepto de costumbre encontramos los siguientes elementos:

- 1) Se encuentra integrada por un conjunto de normas sociales, las cuales derivan de un uso más o menos prolongado.
- 2) Dichas normas se convierten en Derecho Positivo cuando los individuos que las practican, las reconocen como obligatorias, es decir como si fueran ley.

Dentro de nuestro sistema jurídico la costumbre desempeña en un papel secundario, debido a que sólo es obligatoria cuando en forma explícita la ley le otorga tal carácter.

Por último, se puede afirmar que la razón de ser de la costumbre obedece a que, cuando dentro de un determinado grupo social, un hábito se prolonga durante mucho tiempo, acaba por convencer a los integrantes de la

⁴⁸ García Maynéz, Eduardo. Op. Cit. Pág. 67.

comunidad que lo practican, que es lo que debe ser y por lo tanto, le imponen el sello de obligatoriedad.

De esta manera se da por agotado el tema referente a la integración de ley, para continuar con el punto concerniente a la interpretación del artículo 45 de la Ley Federal de los Servidores Públicos, a través del cual dicho ordenamiento legal, hace referencia a la supletoriedad en el procedimiento de responsabilidad administrativa.

4.5 INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 45 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Al abordar el presente tema es, menester referirnos a los aspectos generales de la interpretación de la ley, como a continuación se menciona:

Interpretación de la ley. Interpretar en términos comunes, significa, desentrañar, extraer, captar el verdadero sentido de una manifestación, bien sea ésta de tipo artístico, científico o intelectual.

En consecuencia, cuando se haga referencia a la interpretación, se debe entender que a través de ésta llegamos a obtener, el real significado de todo aquello que sirve como instrumento para expresar cualquier idea. En otras palabras, diremos que “interpretar es desentrañar el sentido de una expresión.

Se interpretan las expresiones, para descubrir lo que significan. La expresión es un conjunto de signos; por ello tiene significación”.⁴⁹

Interpretar la ley, es una forma particular de interpretar, esto es, uno de los numerosos casos de interpretación que se pueden presentar, toda vez que la ley no es lo único que es susceptible de interpretación, pues ésta abarcará todo aquello que de ninguna manera se manifieste a los sentidos de las personas, por esto “Al intérprete del Derecho no le basta conocer el concepto lógico gramatical de la fórmula empleada por el legislador, sino identificar el pensamiento allí contenido con la estructura lógica jurídica de la norma (supuesto, deber, ser consecuencia). Y todo por ello, para poder aplicar dicha norma al caso concreto.”⁵⁰

Es obvio, que al interpretar al tenor cualquier disposición legal, el juez debe hacerlo siempre en forma equitativa y justa a efecto de que la aplicación de dicha disposición favorezca a la persona que tenga a su lado la razón.

Después de haber establecido el concepto de interpretación de la ley, atenderemos a los diferentes métodos de que el interprete puede valerse:

En primer término, con relación a la interpretación como exégesis de la ley, los defensores de la doctrina tradicional manifiestan que la interpretación de los preceptos legales debe reducirse a la búsqueda del pensamiento de sus redactores.

⁴⁹ García Maynéz, Eduardo. Op. Cit. Pág. 191.

⁵⁰ Galindo Garfias Ignacio. Ob Cit. Pág. 181

En tal hipótesis, debe aplicarse en sus términos. *“Cuando una ley es clara, no es lícito eludir su letra, so pretexto de penetrar en su espíritu”*. En esa coyuntura, la interpretación resulta puramente gramatical”.⁵¹

Algunas veces; sin embargo, la expresión es oscura e incompleta. Entonces no basta el examen gramatical, y es necesario acudir a la llamada interpretación lógica. Su fin consiste en descubrir el espíritu de la ley, para controlar, complementar, restringir o extender su letra.

Habría que buscar el pensamiento del legislador en un cúmulo de circunstancias extrínsecas a la fórmula y, sobre todo, en aquellas que presidieron su aparición. Los medios auxiliares de que el interprete debe valerse para lograrlo son:

- 1) Examen de trabajos preparatorios, exposiciones de motivos y discusiones parlamentarias.
- 2) Análisis de la tradición histórica y de la costumbre a fin de conocer las condiciones que prevalecían en la época en que la ley fue elaborada así como los motivos que indujeron al legislador establecerla.

⁵¹ García Maynéz, Eduardo. Op. Cit. Pág. 334.

3) Si estos medios resultan infructuosos, habrá que valerse de procedimientos indirectos. Entre ellos figuran en primera línea el recurso a la equidad y la aplicación de los principios generales del derecho. La equidad no debe de ser para el exégeta fuente inmediata y directa de inspiración, sino criterio que permita descubrir las consideraciones de utilidad y justicia en que el legislador debió de inspirarse.

Lo que busca es, pues, la voluntad "real o presunta de los redactores de la ley. Los principios generales del Derecho son concebidos como un conjunto de ideales de razón y justicia que el legislador ha de tener presentes en todo caso. De ello se infiere que pueden servir para complementar la expresión de su pensamiento.

Los procedimientos que se han descrito no siempre permiten descubrir el sentido de la ley, debido a que hay situaciones que el legislador no pudo prever, es decir casos no previstos; pero aún en esta hipótesis, la fórmula legal es susceptible de procurar la solución que se busca. Hay entonces que utilizar los recursos que brinda al interprete la lógica formal, los cuales a continuación se exponen:

a) Argumento a contrario.- Cuando un texto legal encierra una solución restrictiva, en relación con el caso a que se refiere, puede inferirse que los

no comprendidos en ella deben ser objeto de una solución contraria. Ejemplo: el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que en materia política, “*solo podrán hacer uso del derecho de petición los ciudadanos de la República*”, interpretando a contrario el precepto legal citado se llega lógicamente a la conclusión de que los no ciudadanos, esto es, un extranjero o un menor de edad, no pueden hacer uso en materia política de tal derecho.

b) Argumentos *a pari, ad majori, ad minus*.- Estos argumentos constituyen, en su conjunto y combinación, lo que se llama razonamiento de analogía.

Los argumentos de esta índole se basan en la idea de que en todos aquellos casos en que existe una misma razón jurídica, la disposición debe de ser la misma. Para que la aplicación del razonamiento analógico sea correcta, no basta la simple semejanza de dos situaciones de hecho, una prevista y la otra no prevista por la ley, requiérese asimismo que la razón en que la regla legal se inspira, exista igualmente en relación con el caso imprevisto.

Lo que puede justificar la aplicación por analogía es, pues, “la identidad jurídica substancial”. La aplicación se realizó bien porque existe igualdad o paridad de motivos (argumento *a pari*), bien porque hay mayor razón (argumento *a minori ad majus*), bien porque lo que ocurre es precisamente lo contrario (argumento *a majori ad minus*). Todos estos argumentos son aplicaciones diferentes del mismo procedimiento científico, y suponen siempre

el análisis profundo de las disposiciones de la ley, con visitas al descubrimiento de la razón fundamental que la ha inspirado.

Descubierta la *ratio juris* la aplicación extensiva es posible, a menos que la disposición legal consagre una excepción.⁵² En los casos señalados presúmese siempre la existencia de una voluntad legislativa. “cuando nos permitamos extender por analogía una fórmula legal a casos no previstos en ellos, lo hacemos convencidos de que el legislador habría querido lógicamente la solución, si hubiera podido conocer la misma hipótesis”.⁵³

Ahora bien, por lo que concierne a la interpretación del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dicho numeral señala en su parte conducente 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”.

En mi opinión y considerando lo anteriormente expuesto, comparto la doctrina tradicional de interpretación de las normas jurídicas, puesto que el precepto legal antes citado en su contenido puro y literal es bastante claro al establecer que el ordenamiento adjetivo que debe aplicarse supletoriamente a las

⁵² Geny, citado por García Maynéz Eduardo. Op. Cit. Pág. 336.

⁵³ *Ibíd.* pág. 336

cuestiones no previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; lo es el Código Federal de Procedimientos Penales.

No siendo óbice a lo anterior el criterio sustentado por la autoridad administrativa, en el sentido de que dicho precepto al encontrarse inmerso dentro del Título Segundo relativo al juicio político y la declaración de procedencia, sólo sea aplicable a dichos procedimientos y no así al procedimiento de responsabilidad administrativa; puesto que como se dijo con anterioridad, dicho numeral no limita el ámbito de aplicación de la figura jurídica de la supletoriedad de la legislación penal a un sólo procedimiento, sino su aplicación es extensiva a toda la ley, puesto que de ese modo se estableció por el legislador.

4.6. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES.

En principio es menester señalar que entendemos por jurisprudencia. Etimológicamente la palabra Jurisprudencia proviene del latín, de la palabra “*ius*” y “*prudentia*”, que significa “prudencia de lo justo”.⁵⁴

La Jurisprudencia. Tiene diferentes conceptos, Ulpiano definió a la Jurisprudencia, como la “*divinarum atque*”, “*injusti scientia*”, esto es, el conocimiento de las cosas humanas y divinas, la ciencia de los justo y de lo injusto”.⁵⁵

⁵⁴ Diccionario Jurídico Mexicano, Op.Cit. pág.263

⁵⁵ Bernal de Bugada, Beatriz, Citado por el Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit, pág. 264

La concepción clásica de la jurisprudencia establece que “hábito práctico de interpretar rectamente las leyes y aplicarlas oportunamente a las cosas que ocurren.

Con el transcurso del tiempo, hubo de sumar a la rígida interpretación que a las leyes daban a los Tribunales, el proceso de conformación de creación judicial. Sin embargo, es preciso considerar, en esta ulterior etapa que la jurisprudencia no puede crear disposiciones legales, aunque muchas ocasiones llena las lagunas de éstas, pero nunca arbitrariamente sino fundándose en el espíritu de otras disposiciones legales sí vigentes y que estructuran, como unidad, situaciones jurídicas que deben ser resueltas por los tribunales competentes”.⁵⁶

Así la Jurisprudencia es la interpretación que hacen los tribunales competentes al aplicar la ley a los supuestos de conflicto que se someten a su conocimiento.

En nuestro país, la jurisprudencia es la interpretación de la ley, firme, reiterada y de observancia obligatoria, que emana de las ejecutorias pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o por Salas, así como los Tribunales Colegiados de Circuito.

⁵⁶ Castro, Juventino V, citado por el Diccionario Jurídico Mexicano, Ob. Cit, pág. 264

El artículo 94, párrafo quinto, de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 192, 193 y 193 bis de la Ley de Amparo, establecen que la materia de la jurisprudencia es la interpretación de las leyes y los reglamentos federales o locales y de los tratados celebrados con el Estado Mexicano.

La firmeza de la Jurisprudencia, además del principio de razón suficiente que deben contener las ejecutorias y de la fuerza de cosa juzgada que ellas corresponde, está vinculada a una votación mínima de 14 ministros, si la resolución pertenece al Pleno, de 4 ministros, si se trata de las Salas, y en el caso de los Tribunales Colegiados de Circuito, constituirá jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada Tribunal Colegiado.

Asimismo la exigencia de reiteración, no es otra que la ratificación del criterio de interpretación que debe ser sustentado en cinco ejecutorias, no ininterrumpidas por otra en contrario, según corresponda al Pleno, Salas o Tribunal Colegiado de Circuito, en forma que al producirse esa reiteración concordante se crea una presunción de mayor acierto y surge en consecuencia, la imperatividad de la jurisprudencia.

Cabe mencionar que la doctrina, en términos generales, acepta que la jurisprudencia es fuente del Derecho y la Suprema Corte de Justicia, le ha reconocido este carácter, al considerar que la jurisprudencia emerge de la fuente viva que implica el análisis reiterado de las disposiciones vigentes, en función de su aplicación a los casos concretos analizados y además de que es fuente del derecho, dimana su obligatoriedad.

En cuanto a lo referente a los criterios jurisprudenciales y tesis aisladas relativas a la supletoriedad en el procedimiento de responsabilidad administrativa, éstas determinan que el Código Adjetivo que debe aplicarse supletoriamente a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo es el Código Federal de Procedimientos Civiles, tal y como se demuestra con las tesis jurisprudenciales emitidas por los Tribunales Federales en materia administrativa y que sirve de sustento tanto a las resoluciones emitidas por el órgano de control, las cuales en su texto señalan lo siguiente:

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. PRUEBAS. SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. Cuando la ley que rige el acto es administrativa y de carácter federal, si no contiene capítulo sobre pruebas, en este aspecto tiene aplicación supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, conforme al criterio de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que dice: "PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES". El Código Federal

de Procedimiento Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las normas que debe regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la ley del acto, no puede agraviar al sentenciado". (Amparo en revisión 7538/63. Vidriera México, S. A. marzo 9 de 1967. Unanimidad de 5 votos. Ponente: Mtro. Felipe Tena Ramírez. 2a. Sala, Sexta Epoca, Volumen CXVII, Tercera Parte, pág. 87.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el

sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la ley del acto, no puede agravar al sentenciador.

Amparo en revisión 7538/63. Vidriera México, S. A. 9 de marzo de 1967. 5 votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.

Volumen XLI, Tercera Parte, pág. 90. Amparo en revisión 1260/60. La Madrileña, S. A. 23 de noviembre de 1960. 5 votos. Ponente: Rafael Matos Escobedo.

En mi opinión las tesis jurisprudenciales antes transcritas, son del todo improcedentes, puesto que como se dijo con anterioridad, de acuerdo a la interpretación pura y literal realizada al artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se observa con meridiana claridad, que dicho precepto legal establece tajantemente la observancia del Código Federal de Procedimientos Penales, en las cuestiones de procedimiento no previstas por la Ley de la Materia.

No siendo óbice a lo anterior que dicho precepto se encuentre inserto dentro del Título Segundo de la Ley de la Materia, capítulo IV denominado "Procedimientos ante el Congreso de la Unión en Materia de Juicio Político. Declaración de Procedencia", puesto que como se señaló con anterioridad, el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no circunscribe la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos

Penales, a los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia, sino que señala expresamente que su aplicación abarcará a toda la ley, por lo que es de considerarse que el ordenamiento adjetivo que debe aplicarse supletoriamente al procedimiento de responsabilidad administrativa lo es Código Adjetivo Penal.

5. CONCLUSIONES

1. Del análisis realizado a la Ley de 1836, la Ley Juárez, la Ley Porfirio Díaz, y la Ley de 1940, como antecedentes legales del sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México, se concluye que, si bien es cierto dichos ordenamientos legales previeron procedimientos para sancionar las conductas infractoras de los servidores públicos, no menos cierto es, que dichos procedimientos fueron encauzados fundamentalmente al ámbito penal y político. Por otra parte la aplicación de estos procedimientos, no se hacía extensiva al total de los servidores públicos al servicio del Estado, sino que sólo se dirigía a quienes tenían el carácter de "altos funcionarios".

Por lo anterior, es de afirmarse que la responsabilidad administrativa en un principio, no tuvo bases jurídicas para su desarrollo, sino hasta la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.

2. Con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, nace el derecho disciplinario en México, atribuyéndole como hecho causal de la responsabilidad administrativa, los actos u omisiones de los servidores públicos que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, principios que deben ser rectores en el desempeño de sus funciones dentro de la Administración Pública.

Se crea por primera vez un órgano de control centralizado: Secretaría de Contraloría General de la Federación (actualmente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo), facultado para llevar a cabo un procedimiento de responsabilidad administrativa, autónomo del procedimiento penal, civil y político; la cual tiene como propósito primordial investigar, y decidir el fincamiento de responsabilidad administrativa a un servidor público que haya incumplido con las obligaciones a su cargo, imponiendo y ejecutando las sanciones establecidas en la ley en comento.

3. Es importante señalar que aun y cuando Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos presenta deficiencias, cumple en un gran porcentaje su objetivo, puesto que precisa todo un catálogo de obligaciones a cargo de los servidores públicos, el procedimiento a seguir en caso de incumplimiento y las posibles sanciones a las que se harían acreedores por la inobservancia de los principios de legalidad, honradez, eficiencia, lealtad e imparcialidad, en el ejercicio de sus funciones que como servidores públicos tienen encomendadas.

4.- Del análisis realizado al desarrollo del procedimiento de responsabilidad; específicamente a los medios de defensa en contra de las resoluciones emitidas por el órgano de control; concretamente en lo que respecta al juicio de nulidad interpuesto ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se desprende que la aplicación del Código Federal de Procedimientos Penales al procedimiento administrativo de responsabilidad, se

traduce en un problema de hermenéutica jurídica, en razón de que de conformidad con lo previsto en el artículo 11, fracción XII de la Ley Orgánica de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, este órgano será competente para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas a través de las cuales se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a su vez, las reglas en cuanto a la procedencia y tramitación del juicio contencioso administrativo ante ese Órgano Colegiado, se encuentran contenidas en Título VI del Código Fiscal de la Federación, en el Capítulo I, relativo a las “Disposiciones Generales”, se ubica el artículo 197, cuyo tenor es el siguiente:

“Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se regirán por las disposiciones de este Título, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga al procedimiento contencioso que establece este Código....”

De lo anteriormente transcrito, es de considerarse, que no se entiende congruente el caso, de que la resolución a un procedimiento administrativo tramitado conforme a las reglas supletorias del Código Federal de Procedimientos Penales, sea a su vez impugnada en una instancia de nulidad, en la que de ser necesario o al ser específicamente planteado por las partes, se retome el análisis de las argumentaciones y pruebas aportadas en la instancia administrativa

original, pero que en esta fase jurisdiccional, deberán ser analizadas a la luz de las reglas supletorias del Código Federal de Procedimientos Civiles.

5.- No obstante lo anterior, del estudio armónico de la figura jurídica de la supletoriedad, así como la interpretación del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se concluye que aun y con la problemática de hermenéutica jurídica expuesta con antelación, el ordenamiento adjetivo aplicable en lo no previsto por la referida ley, lo es el Código Federal de Procedimientos Penales y su ámbito de aplicación se extiende no sólo a los procedimientos denominados Juicio Político y la Declaración de Procedencia, previstos en el Título Segundo del ordenamiento respectivo; sino que alcanza al procedimiento de responsabilidad administrativa prevista en el Título III de la ley es estudio.

Lo anterior es así toda vez que de la interpretación lógica y sistemática del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual señala categóricamente que *“todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley...”*, se desprende que la supletoriedad del Código Adjetivo Penal no limita su aplicación exclusivamente a los procedimientos señalados en el Título Segundo de la ley en estudio, como se expone en las resoluciones emitidas por los órganos de control; en las cuales la idea central de este criterio se basa en que, el artículo 45, al encontrarse inserto en el Capítulo de Disposiciones Comunes para el Título II de la Ley Federal de

Responsabilidades de Servidores Públicos, la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales debe aplicarse únicamente a los procedimientos de Juicio Político y la Declaración de Procedencia; criterio que a mi juicio es totalmente erróneo, pues atendiendo a las reglas de la supletoriedad, en la que se señala que, sí una ley puntualiza expresamente que ordenamiento jurídico debe de aplicarse supletoriamente en lo no previsto por ella, no debe de realizarse distinciones, puesto que de lo contrario estaría violando el principio de legalidad que todos los actos administrativos deben revestir.

6.- Por lo anterior resulta imprescindible que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, adopte el criterio que se sostuvo a lo largo de la presente investigación, a efecto de que los servidores públicos responsables de actos u omisiones que afecten el ejercicio de la función pública, se les aplique supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, en todo lo que no esta previsto en el procedimiento administrativo.

Con la aplicación del Código Adjetivo Civil, lo que se ha provocado es que un gran número de servidores públicos a quienes dentro del procedimiento administrativo de responsabilidad se les sancionó conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, impugnen la ilegalidad de las resoluciones de los órganos de control en la instancia de nulidad, invocando conceptos de impugnación tendientes a demostrar la errónea aplicación supletoria del Código Adjetivo Civil a sus respectivos procedimientos, obteniendo así,

sentencias favorables a sus intereses por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con lo que se ha logrado que los servidores públicos que hayan incumplido las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se sustraigan a la imposición de las sanciones correspondientes.

7. La crítica a la interpretación que realiza la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y las Contralorías Internas de las diversas dependencias de la Administración Pública, estriba en señalar que las normas jurídicas no deben interpretarse aisladamente o para determinados casos, con relación a su ubicación dentro del contenido de un ordenamiento legal; sino que, sí éstas aparecen agrupadas sobre la base de caracteres comunes aplicables para todos los casos que regula una ley, es de considerarse que no permite las excepciones, en cambio sí la generalidad.

8.- De esta manera al no existir en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ninguna otra disposición relativa a la supletoriedad, nada permite concluir que sea aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles al procedimiento previsto en el Título III de la ley en comento, de ahí, que sea el ordenamiento adjetivo penal, el supletoriamente aplicable para la substanciación y resolución de todos los procedimientos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, incluyendo lo relativo a la responsabilidad administrativa.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S. A. de C. V., México 1989.

Arellano García, Carlos. Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, s. A. DE C. V., México 1992.

Arellano García, Carlos. Práctica Forense Mercantil, Editorial Porrúa, S. A. de C. V., México 1989.

Cárdenas, Raúl. La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Editorial Porrúa S. A. de C. V., México 1982.

Colín Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, Editorial Porrúa, S. A. de C. V., México 1990.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades en México. Editorial Porrúa S. A. de C. V., México 1997.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel. Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S. A. de C. V., 1998.

Fraga Gabino, Derecho Administrativo; Editorial Porrúa S. A. de C. V., México 1989.

Galindo Garfías, Ignacio. Derecho Civil (primer curso), Editorial Porrúa S. A. de C. V., México 1983.

García Maynéz, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S. A. de C. V., México 1991.

Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso, Editorial Harla S. A., México 1991.

Herrera Pérez, Agustín. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Carsa, S. A., México 1991.

Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1988.

Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa S. A. de C. V., México 1985.

Preciado Hernández, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho. Editorial UNAM, México 1984.

Rivera Silva, Manuel. El Procedimiento Penal, Editorial Porrúa S. A. de C. V., México 1990.

DICCIONARIOS

Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, México 1984.

Diccionario Larousse Ilustrado. Editorial Larousse S. A. de C. V., México 1992.

Diccionario Jurídico Abreledo Perrot. Editorial Abreledo Perrot, Argentina 1986.

Diccionario Jurídico. Pina de Vara Rafael, Editorial Porrúa S. A. de C. V., México 1990.

Revista Praxis, número 60, Editorial Instituto Nacional de la Administración Pública, México 1984.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Código Fiscal de la Federación

Código Penal Federal

Código Federal de Procedimientos Penales

Jurisprudencia y tesis sobresalientes.