



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.**

**CAMPUS ARAGÓN**

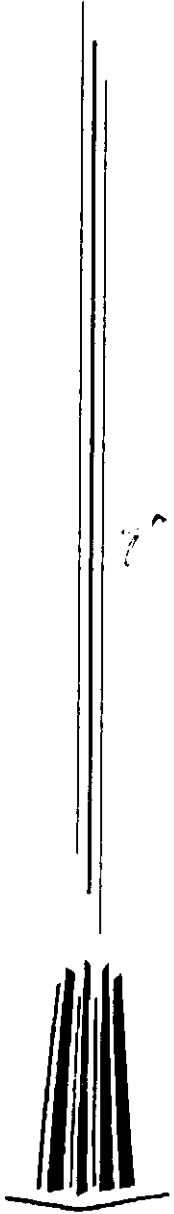
**LA ILEGALIDAD DEL PROCEDIMIENTO DEL  
ACUERDO DE ARCHIVO Y OFICIO DE  
CONMINACIÓN, QUE SE DETERMINA POR PARTE DE  
LOS ÓRGANOS DE CONTROL, EN PERJUICIO DE  
SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA FEDERAL.**

7-6-81

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
EDMUNDO FONSECA GARCÍA.**

**ASESOR:  
MTRO. ISIDRO CASAS RESENDIZ.**





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberme incluido en sus aulas, donde obtuve los conocimientos fundamentales, para poder actuar en el ámbito profesional, lo más razonablemente posible.

Gracias.

A María y Jesús por darme la oportunidad de vivir, de disfrutar este logro y poderlo compartir, con las personas que mas quiero y aprecio.

Gracias.

A mis padres Ma. Flora García y Othón Fonseca, por todo lo que me han enseñado, su consejo, experiencia, así como su cariño y comprensión.

Gracias.

A mi esposa Victoria, que se ha dedicado ha apoyarme como compañera, profesionista y madre de nuestros hijos, Juan Miguel, Emmanuel y Dana Itzel; a ellos cuatro dedico especialmente este trabajo.

Los quiero mucho.

A mis hermanos Paty y Pepe, por darnos la oportunidad de seguir juntos y hacer de esta unión, un soporte importantísimo en el logro de esta meta.

Gracias.

Al Maestro Isidro Casas Reséndiz, por confiar en mi y darme la oportunidad de concluir esta etapa de la vida, como estudiante y profesionista.

Gracias.



Finalmente quiero agradecer a los licenciados Estelina Endoqui Madrueño y Raúl Iniestra Flores, por su orientación en la vida profesional, además de su ejemplo y aliento para llevar a cabo esta investigación.

Muchas gracias.

## INDICE

Introducción.

### CAPITULO I ANTECEDENTES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

A) Concepto y evolución del Servidor Público.	5
B) Servidor Público.	5
1. En Roma.	6
2. En España.	9
3. En México.	10
a) Los Servidores Públicos en la época prehispánica.	10
1. Los Aztecas.	10
b) Los Servidores Públicos en la Nueva España.	14
1. Consejo de Indias.	26
c) Los Servidores Públicos en el México Independiente.	26
1. Constitución de Apatzingan.	26
2. Constitución de 1824.	27
3. Constitución de 1836.	29
4. Reformas Constitucionales de 1842 a 1846.	30
5. Constitución de 1857.	32
6. Constitución de 1917.	35

**CAPITULO II  
REGULACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

A) Constitución Política Mexicana.	37
B) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	44
C) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	48
D) Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.	61

**CAPITULO III  
ANALISIS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE DETERMINACION DE  
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

A) Procedimiento Administrativo.	69
1. Citación a la Audiencia.	78
2. Notificación del Citatorio.	79
a) Formas de Notificación.	80
3. Audiencia.	81
a) Etapas de la Audiencia.	81
B) Resolución.	82
1. Sanciones.	84
2. Medios de Impugnación.	89

**CAPITULO IV  
REGULACION DEL ACUERDO DE ARCHIVO Y OFICIO DE CONMINACION, EN RELACION CON  
EL ARTICULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES  
PUBLICOS**

A) Abstención de sanción.	98
1. Elementos que se consideran en la abstención.	98

B) Texto vigente del artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	99
C) Texto propuesto al artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	99
1. Motivo de la propuesta.	100
2. Razonamiento lógico-jurídico.	101
Conclusiones.	103
Bibliografía.	105

## INTRODUCCION

En esta investigación, tendremos la oportunidad de conocer un poco de la organización que en materia de responsabilidades, tenían nuestros antepasados aztecas, la etapa que se vivió en nuestro país en la colonia y en el México independiente como se fue regulando lo tocante a las responsabilidades de los Servidores Públicos, en cada una de las diferentes Constituciones que hemos tenido.

De igual manera observaremos como se encuentra regulada dicha responsabilidad por la normatividad vigente, como es la Carta Magna de 1917 y sus artículos correspondientes, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Reglamento Interno de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como los instrumentos legales más importantes que rigen el actuar de los servidores públicos.

Por otra parte se analizará el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades de los servidores públicos, en el se verán los pasos a seguir en el mismo, con estricto apego al artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la audiencia de ley a que alude dicho precepto, las etapas de la misma y la determinación del Organismo de Control Interno a través de la resolución, en la cual por lo regular va implícita una sanción de acuerdo al artículo 53 de la referida Ley.

Asimismo se hablará brevemente de los medios de impugnar dicha resolución y que la misma Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé.

Finalizando con la propuesta de una reforma al texto del artículo 63 de dicho instrumento legal, a efecto de tratar de regular de alguna manera el oficio de conminación que se emite por parte de los Organismos Internos de Control de las Dependencias de la Administración Pública Federal, y el cual es en perjuicio de los servidores públicos a quienes se dirige.

## A) Concepto y Evolución del Servidor Público

El servidor público es la persona física que realiza función pública de cualquier naturaleza.

El Artículo 108 constitucional refiere que:

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

En este sentido, es importante mencionar que el estudio de los antecedentes de cualquier tema, radica en saber las formas o mecanismos en que se desarrollaban y su vinculación con los actuales.

El estudio histórico, se justifica aún más en la norma jurídica, ya que el derecho esta en evolución continua y este se comprende mejor si se conoce su antecedente.

Señalar todos los antecedentes de las responsabilidades de los servidores públicos, sería casi imposible, no solo por la extensión de la materia sino porque podríamos incluir varios siglos de tradición jurídica, lo que haría complicado su estudio, por lo que solo señalo los que considero más importantes.

En este estudio histórico, me refiero a los Romanos y Españoles; en razón de que los primeros de éstos dos, forman una organización social que en su momento, requirió de la utilización de leyes para normar su actuar, como el gran imperio que fue; asimismo es importante señalar que por lo que respecta a los españoles éstos fueron directamente los que influyeron en materia legislativa en nuestro país; por tal motivo considero importante saber como se encontraba regulada la

responsabilidad de los servidores públicos antes de la conquista.

Así también, me referiré brevemente a los aztecas, analizando más detenidamente la época colonial, por ser en la que se desarrolla la parte más importante de los antecedentes históricos de las responsabilidades de los servidores públicos. Habida cuenta de que también me abocaré a la etapa independiente, para vincularla con el sistema jurídico vigente; en este sentido es importante recalcar que el estudio y análisis de los antecedentes históricos de las etapas antes señaladas, tiene por objeto, tener una visión más amplia de como ha ido evolucionando a través del tiempo, la legislación relativa a las responsabilidades de los servidores públicos.

## 1. ROMA

El retrato de los últimos reyes de Roma como <<tiranos>> -es decir, dictadores de corte populista- lo avala el derrocamiento del último de ellos, Tarquinio el Soberbio, por una revuelta encabezada por la aristocracia, después de lo cual se instauró una república gobernada por dos cónsules elegidos anualmente. Ambos, dotados de idéntico poder, gobernaban con el concurso de una asamblea de ancianos (el senado) y de numerosos funcionarios y magistrados de menor rango también elegidos cada año, los cuestores. En caso de emergencia, se preveía la posibilidad de designar a un dictador, magistrado supremo dotado de poderes excepcionales cuyo mandato no podía superar los seis meses.

Conocemos la estructura política romana de esta época gracias a los fastos, registro de los cónsules gobernantes en cada año a partir de 500 a. J.C., preservado en diversos documentos y generalmente tenido por auténtico. El inicio de la república suele datarse a finales del siglo VI a. J.C.

Los datos históricos relativos a la primera república son bastante más fiables que los concernientes a la monarquía, dado que los historiadores romanos tuvieron acceso a diversas fuentes de ese periodo: crónicas de historiadores griegos, archivos de familias aristocráticas y numerosos documentos públicos tales como decretos senatoriales y legislativos. Los annales maximi, crónicas sacerdotales,

se mostraron igualmente valiosos al relatar el nombre de los magistrados ejercientes durante cada año y, en general, detallar diversos acontecimientos de carácter público. Si bien la narración relativa al siglo V a. J.C. es un tanto precaria y los siglos posteriores nos han sido legados con cierto aderezo literario, las crónicas de inicios de la república se valieron de fuentes documentales de primera mano, lo que les otorga considerablemente credibilidad.

Patricios y plebeyos. Durante los primeros años de la república, el poder estaba en manos de un grupo aristocrático conocido como el patriciado. Los patricios eran miembros de ciertos clanes (gente) privilegiados, cuyas prerrogativas probablemente databan de la monarquía. Entre sus facultades se contaban la organización de los principales servicios religiosos y la ratificación (*autoritas patrum*) de las decisiones tomadas por las asambleas. Aunque la mayoría de los cónsules eran de origen patricio, los fastos indican que el patriciado no obtuvo el monopolio del poder político hasta mediados del siglo V a. J.C.

A inicios del siglo V a. J.C., Roma sufrió diversos reveses militares y atravesó una dura recesión económica, circunstancias ambas que afectaron principalmente a las clases más modestas. Agujoneadas por el hambre y la falta de tierras, y desprovistos de la protección de unos monarcas que habían reinado con su apoyo, los plebeyos, o ciudadanos de clase baja, parecen haberse amotinado en 494 a. J.C., retirándose de Roma para formar su propio estado independiente, en la llamada primera secesión.

Las principales reivindicaciones de la plebe se centraban en la "condonación de las deudas y en una distribución más equitativa de los recursos económicos, la tierra en primer lugar. Según la tradición, la codificación igualitaria conocida como la Ley de las Doce tablas data de esta época y tiene su origen en la agitación plebeya".<sup>1</sup>

En 367 a. J.C., con la aprobación de la leyes licinas-sextias, se logró el acceso de los plebeyos al

---

<sup>1</sup> Enciclopedia Metódica 2000, Editorial Larousse. Edición. Bogotá Colombia 2000. p. 40



consulado; en 342 a. J.C., se estableció que uno de los dos cónsules debía pertenecer a la plebe. En 339 a. J.C., la *autoritas patrum* se reducía a una simple formalidad; en 300 a. J.C., los principales colegios sacerdotales (pontífices y augures) pasaron a ser controlados de forma equitativa. Estas y otras medidas similares aseguraron la reintegración plebeya al estado, proceso culminado alrededor de 287 a. J.C., cuando las decisiones plebiscitas se hicieron extensivas a toda la población sin excepciones y alcanzaron el rango de leyes.

En la segunda fase del imperio los funcionarios públicos dependen en última instancia, del emperador. Quedan organizados en forma estrictamente jerárquica, y con espías y "ganchos", el emperador tratar de combatir su invariable tendencia a la corrupción.

Así también, es de señalarse que la Ley en Roma era una voluntad del pueblo manifestada según ciertas formas, pero pudiendo aplicarse a objetos muy diferentes, lo mismo que a una declaración de guerra, que a la investidura de un magistrado o a una distribución de tierras que a la adopción por un simple particular de un niño perteneciente a otra familia.

De tal suerte que podemos hacer referencia al procedimiento *indicum populi* (juicio pronunciado por el pueblo), el cual era muy incomodo, esto sucedía especialmente respecto de situaciones que se daban en contra de un gobernador a quien se acusaba de haber oprimido a sus administrados, tales procesos exigían la integración de demasiados elementos técnicos y existía el peligro de que la decisión se adaptase en virtud de consideraciones de popularidad o de impopularidad y no por la sola verdad de los hechos.

Por tal motivo en el 149 L. Calpurnio Pisón, tribuno de la plebe hizo votar una ley en la cual dichos procesos, serían en el futuro llamados ante una comisión puramente formada por senadores.

El procedimiento se generalizó de un modo bastante rápido, demostró también que era cómodo, pero se descubrió que planteaba enormes problemas políticos. "La composición de aquellos tribunales revistió muy pronto una extrema importancia y en torno a ellos se entablaron luchas enconadísimas

que contribuyeron a quebrantar todo el sistema".<sup>2</sup>

En lo tocante a la responsabilidad de los funcionarios públicos, el derecho romano no hace referencia a las sanciones a que se hacían acreedoras dichas personas, con motivo de la inobservancia de su cargo, a lo único que alude es a la separación del cargo, lo cual era muy raro, toda vez que como hemos visto, los cargos se otorgaban a los aristócratas y al rey no le convenía tener en contra a ese grupo de gentes por las que el imperio subsistía; por otra parte, cuando el funcionario público llevaba a cabo actividades que en su momento no eran acordes con su función ó era evidente su abuso en contra de los gobernados y antes de que el régimen actuara en su contra, huía del imperio con su familia, lo cual estaba considerado como un suicidio, toda vez que fuera del imperio no existía la posibilidad de seguridad, estabilidad y prosperidad, a la que alguna persona pudiera aspirar.

## 2. ESPAÑA

Los últimos reyes medievales habían promulgado ordenamientos de cortes, como la de Castilla y Aragón, y Cédulas reales, los reyes católicos siguieron promulgándolas pero no tuvieron tiempo de hacer un código nuevo, no pudieron hacer otra cosa que recopilaciones, ninguna de las cuales fue convalidada por la promulgación real, indispensable para que tuviera vigencia oficial.

El cuerpo medieval estaba constituido en Castilla por los alcaldes de corte, de hidalgos, de suplicaciones; alcalde de Castilla de León, de Andalucía, de Toledo y Extremadura, alcaldes de adelantamientos, alcaldes de Consejo y corregidores, jueces extraordinarios eran los veedores y pesquisadores.

Cabe señalar que los reyes católicos ponían el mayor cuidado en la selección de personas para los cargos de justicia y cuando no correspondían a los esfuerzos que en ellos habían puesto, los

---

<sup>2</sup> Grimal Pierre, La Civilización Romana, Editorial Juventud, Edición, Barcelona España, 1965, p. 117

separaban.

En 1441, fueron destituidos el Presidente y los ocho oidores de la Cancillería de Valladolid, por haber admitido una apelación a Roma en asunto que por ser de carácter civil, nada tenía que ver con la jurisdicción eclesiástica.

En relación a los funcionarios públicos en España, es importante señalar que tras la ocupación musulmana de casi ocho siglos, los reyes de ese país se encontraban más ocupados en reestructurar su gobierno, así como establecer quienes debían de estar al frente de las diferentes provincias de la península, que de legislar en torno a su sistema jurídico.

En función de lo anterior; cabe mencionar que simplemente los funcionarios públicos que no se desempeñaban conforme al cargo que se les confería, eran destituidos y relevados.

### 3. EN MEXICO

#### a) Los servidores públicos en la época prehispánica.

##### 1. Los Aztecas.

En la época prehispánica, los reinos de México, Texcoco y Tacuba, formaban una triple alianza al frente de la cual se encontraba el señor del reino de México, pero cada uno con independencia absoluta en cuanto a su régimen interior, al respecto menciona Alfonso Zurita que: "Al señor de México habían dado obediencia los señores de Texcoco y Tacuba en las cosas de guerra, en lo demás eran iguales, por que no tenía el uno que hacer en el señorío del otro; aunque algunos pueblos tenían comunes y repartían entre sí los tributos de ellos, los que de algunos igualmente y los de otros se hacían cinco partes, dos llevaba el señor de México y dos el de Texcoco y uno el de

Tacuba".<sup>3</sup>

Los reinos señalados estaban integrados por aquellos pueblos de distinta raza que habían sojuzgado a través de las armas, todas las provincias conquistadas por los aztecas, eran tributarias de la corona, y los tributos consistían en animales, frutas y minerales, que eran cubiertos según la tasa que se les había prescrito, los mercaderes contribuían con una parte de sus productos, los artífices con cierto número de las obras que trabajaban, así como con vestidos de algodón y cierta cantidad de semillas y plumas que eran comunes a todos los pueblos tributarios y otras muchas cosas según la calidad de sus tierras.

Había quienes contribuían con cantidades abundantes de leña, vigas y planchones para los edificios o bien con una gran cantidad de copal. Otros pueblos tenían la obligación de entregar a los viveros y parques reales cierto número de aves y de cuadrúpedos.

En este sentido, Francisco Javier Clavijero señala que "los pueblos conquistados pagaban tributo a la corona de México, con todas las producciones de la naturaleza y de todas las obras de arte que pudieran ser útiles de alguna manera al rey".<sup>4</sup>

En función de lo anterior es necesario abundar sobre la hacienda pública de los aztecas; la cual se encontraba bien determinada y su máxima autoridad era el Cihuacóatl (alto dignatario de la corte del rey) del que dependían el Hueycalpixqui (Persona que se hacía cargo de las recaudaciones) o Calpixqui Mayor, quien estaba encargado de recoger todo lo que los Calpixque (intendente) menores le entregaban, así como llevar las cuentas en los libros respectivos; también llevaban el control general de todos los tributos que formaban la hacienda pública y cuidaba de su distribución y buen empleo, contando para ello con autoridad propia, por lo que el rey no podía disponer a su arbitrio de los caudales del reino, pues éstos debían dedicarse precisamente a lo que de antemano y por bien

<sup>3</sup> Chavero Alfredo. "México a través de los siglos". Tomo I, Libro Cuarto, Capítulo IV, Editorial Cumbre. Edición, México 1958, p. 547

<sup>4</sup> Clavijero Francisco Javier. "Historia Antigua de México". Editorial Porrúa. Séptima Edición, México 1982, p.p 214-216.

público estaba determinado, lo que individualmente demuestra un gran avance administrativo en aquellos tiempos.

Tal situación constituye indudablemente un antecedente directo de lo que acontece actualmente, puesto que se supone, que el presupuesto del que dispone la administración pública federal esta determinado para diversas actividades y únicamente debe dedicarse precisamente a esa actividad, para lo cual hay órganos de control y que en aquella época le correspondía al Cihuacóatl.

Al respecto López Agustín Alfredo, advierte que Alfonso de Zurita refiere "No era en manos del señor disponer a su voluntad de éstos tributos, por que se alteraba la gente y sus principales".<sup>5</sup>

En lo tocante a la actuación de los funcionarios de la administración fiscal, o sea de los Calpixque, cabe señalar que si incurrían en malos manejos en la recaudación de los tributos se les imponía la prisión, se les condenaba a muerte, además sus bienes se aplicaban al rey y su mujer e hijos eran echados de su casa.

En aquella época existía ya un mecanismo de control preventivo sobre los demás funcionarios de la Administración Pública, para lo cual podemos mencionar aquel que se daba sobre los jueces, la cual consistía en una selección cuidadosa de quienes debían impartir la justicia, toda vez que se elegían a personas nobles, ricas y ejercitadas en los casos de guerra, y experimentadas en los trabajos de las conquistas; personas de buenas costumbres, que fueron criadas en los monasterios del Calmecatl (templo), prudentes y sabios, y también criados en el palacio. A éstos escogía el rey para que fuesen jueces en la República; observando ante todo que no fuesen borrachos, amigos de tomar dádivas, aceptadores de personas, ni apasionados; en encargándoles el rey que hicieran justicia.

Bajo esta premisa, se considera que los aztecas siempre cuidaron que sus representantes fueran

---

<sup>5</sup> López Agustín Alfredo, "La Constitución Real de México Tenochtitlán" UNAM, Edición, México 1961, nota 4, p. 89

**CAPITULO I**  
**ANTECEDENTES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

hombres preparados para el desempeño de sus cargos, en especial los de gobernantes de pueblos anexados, los de jueces y los de funcionarios que atendían las necesidades administrativas de los Calpulli (Barrio o casa).

Otra de las medidas que existían para evitar la corrupción de los jueces era obligación que tenían de permanecer en los tribunales durante todo el día, además de las penas capitales en contra de los prevaricadores de la justicia, la puntualidad de su ejecución y la vigilancia del soberano, ejercida a través de las juntas periódicas con los funcionarios en los que debían dar cuenta de los litigios pendientes, en este contexto Francisco Javier Clavijero, refiere que: "La diversidad de grados en los magistrados servía al buen orden, su continua asistencia en los tribunales desde comenzar el día hasta la tarde, abreviaba el curso de las causas y los aportaba de alguna práctica clandestina, las cuales hubieran podido prevenirlos en favor de alguna de las partes. Las penas capitales prescritas contra los prevaricadores de la justicia, la puntualidad de su ejecución y la vigilancia de los soberanos, tenían entrenados a los magistrados, y el cuidado que se tenía de suministrarles de cuenta del rey todo lo necesario, los hacía inexcusables.

Las juntas que se tenían cada 20 días en presencia del soberano y particularmente la asamblea general de todos los magistrados 80 días para determinar las causas pendientes a más de prevenir los grandes males que causa la lentitud en los juicios, hacía que los magistrados se comunicasen recíprocamente sus opiniones, que el rey conociera mejor a los que había constituido depositarios de su autoridad, que la inocencia tuviera más recursos y que el aparato del juicio hiciera más respetable la justicia".<sup>6</sup>

Lo antes señalado hace alusión a las características que en la época precolonial tenía el Poder Judicial, lo que hacía que su funcionamiento fuera excelente; por lo que considero que si nuestros antepasados tenían esta organización y definitivamente eran tan cuidadosos en la selección de los funcionarios públicos.

---

<sup>6</sup> Clavijero Francisco Javier, Ob cit..., nota 3 Libro X, Sexta Disertación, p. 550.

En relación a las sanciones que se imponían a los servidores públicos de aquella época por sus conductas ilícitas, tendientes a controlar su actuación, éstos fueron rigurosas y acordes a la gravedad e importancia que revestía la gravedad oficial, dichas penas iban desde la simple amonestación en los casos que no eran graves y hasta la muerte si la falta era de suma importancia, existiendo además la destitución del cargo, y la inhabilitación para ocupar uno en el futuro, así como el trasquilamiento y el derrumbe de su casa, cuando el funcionario tenía el vicio de la embriaguez.

A mayor abundamiento, no se omite señalar que los requisitos y exigencias establecidas para los servidores públicos, eran importantes, así como las sanciones a las que se hacían acreedores por el incumplimiento de las obligaciones que con motivo de sus funciones se les imponían, las cuales estribaban en leves y severas, por lo que no dudo que los mecanismos de control para prevenir y suprimir conductas irregulares por parte de los funcionarios públicos, originaron un florecimiento en la Administración y en la justicia de aquella época. No obstante lo anterior, resultó importante destacar que las sanciones tales como la amonestación, la destitución y la inhabilitación, impuestas por los aztecas, fueron recogidas por el legislador de nuestros tiempos, y las cuales se encuentran plasmadas en el artículo 53, fracciones II, IV y V de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente a partir del primero de enero de 1983.

#### b) Los Servidores Públicos en la Nueva España.

Es evidente la importancia del estudio de la época colonial, en virtud del periodo tan largo de dominación española y por lo mismo de la gran cantidad de instituciones jurídicas que fueron trasladadas de la península ibérica a la Nueva España.

Administrativamente la Hacienda Pública en esa época, tenía varias características generales, como son: la unidad del objeto, la centralización y autonomía de las regiones administrativas, actuación colegiada, homogeneidad del sistema, y su originalidad respecto de la organización castellana.

En este sentido, podemos referir que en razón de que la corona española tenía un interés primordial



en el establecimiento de un sistema legal que asegurara el funcionamiento de la Hacienda Pública en la Nueva España, y esto lo realizaba con medidas que contrataban la actuación de los funcionarios del fisco y el castigo de las transgresiones que originaban.

Al respecto señala José Trinidad Lanz Cárdenas, que "fueron numerosas las medidas que se tomaron, pudiendo afirmarse que el principio de la Administración conjunta o actuación colegiada, constituía por si mismo un medio de control, al aval se agregaban las finanzas, los juramentos, inventarios, libras, llaves, la rendición de cuentas, el tribunal de cuentas, las pesquisas, las residencias y las visitas".<sup>7</sup>

La administración central era un sistema administrativo en que descansaba la organización de la Nueva España, radicaba en los órganos superiores que integraban la administración central, esto es, el Monarca y el Consejo de Indias, y de modo secundario la Casa de Contratación de Sevilla y el Consejo de Hacienda.

Estos órganos radicados en la península coexistieron con los funcionarios que residieron en la Nueva España y en los demás territorios conquistados, y de ellos derivaron las directrices que orientaran el manejo de la real hacienda.

La casa de Contratación de Sevilla, era un organismo muy relevante para la Administración de la hacienda en la Nueva España, y esta casa fue creada por cédula real del 20 de marzo de 1503, convirtiéndose en el organismo rector del comercio peninsular con las indias y como Institución de Gobierno con atribuciones políticas y singularmente en el orden fiscal; en la hacienda de las indias figuraron como funcionarios típicos, los Oficiales Reales, que era el nombre genérico y entre los cuales quedaban comprendidos el Cantor, el Tesorero, el Factor, el Proveedor, el Pagador y el Veedor.

---

<sup>7</sup> Lanz Cárdenas José Trinidad. "La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes Históricos y Legislativos", Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Fondo de Cultura Económica. Edición. México 1987. p.p. 32-33.

Los oficiales reales eran nombrados por el rey a propuesta del Consejo de Indias, requiriéndose para la elección de éstos funcionarios, a personas con carácter moral y técnico, es decir, la elección debería recaer en personas que por su buena conducta, ofrecían garantía de honradez, en su actuación, además de que debían de contar con la pericia necesaria para el desempeño del cargo.

Las audiencias aparecieron como órganos típicamente fiscalizadores de la actuación de los Oficiales Reales de la Hacienda, teniendo la función de velar por el exacto cumplimiento de las instrucciones y ordenanzas dadas por el Monarca, y fue también una de sus funciones más importantes, la tenían en cuenta los Oficiales Reales de las llamadas caxas, comprendidas en su distrito.

Además de todas las amplias funciones que tenía la audiencia, su papel no se limitaba a esta función de control, pues los oidores participaban en las juntas de hacienda e informaban permanentemente al Consejo de Indias, de las medidas convenientes para mejorar el fisco e intervenían en la tasación de los tributos.

Los corregidores y alcaldes ordinarios, tenían dentro de sus distritos, cierta intervención en el cobro de los tributos, que hubo de ser controlada a través del otorgamiento de ciertas garantías como fueron las finanzas o la retención de sueldos, en virtud de los numerosos abusos que cometían, por lo que señala Florice Margadant al referirse a los corregidores y alcaldes mayores, que "ambas categorías de funcionarios eran de una corrupción proverbial".<sup>8</sup>

A través de las ordenanzas de 24 de agosto de 1605, Felipe III creó los tribunales de cuentas, mismos que se constituyeron en otro medio para asegurar la revisión periódica de las cuentas, ya que se pretendía mejorar los sistemas anteriores, los cuales tenían graves fallas, pues dicha función estaba encaminada a las autoridades gubernativas y judiciales que tenían muchas funciones que realizar.

<sup>8</sup> Florice Margadant Guillermo. "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano" Editorial Esfinge, Quinta Edición, México 1982, p. 55

Para hacer efectivo el control sobre los demás funcionarios públicos fue necesario implementar medidas llamadas instrucciones, a través de las cuales se limitarían las amplísimas atribuciones que se otorgaron a los virreyes, presidentes y gobernadores; lo anterior, con el fin de equilibrar los poderes instruidos en la Nueva España.

Además de todos los medios de control ya señalados, y en virtud de las claras dificultades que se presentaban para gobernar desde la península ibérica, los vastos territorios que tenían conquistados en este continente y sobre todo a la deficiencia en los medios de comunicación, se hizo necesaria que la corona contara con instrumentos efectivos de control de la actuación de sus funcionarios, para impedir los abusos de poder y la impunidad de quienes no tuvieron coincidencia de su deber, por lo que es importante comentar específicamente las visitas y el juicio de residencia, pues fueron los mecanismos de control más eficientes de la corona española.

José Trinidad Lanz Cárdenas, nos da el siguiente concepto: "las visitas eran inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un virreinato o capitania general, o bien, la gestión de un funcionario determinado".<sup>9</sup>

La visita se origina junto con la residencia y la pesquisa, como una institución de control, como un sistema ordinario utilizado por la monarquía española para asegurar en la medida de lo posible, que los funcionarios cumplan bien con su deberes.

Sus características principales fueron:

- 1.- Tenía Carácter de inspección.
- 2.- Los funcionarios visitados continuaban ejerciendo sus cargos, salvo casos excepcionales.

---

<sup>9</sup> Lanz Cárdenas José Trinidad. Ob. Cit., nota 17, p 56

3.- No se aplicaba universalmente, se utilizaba de un modo periódico, no era habitual, abarcaba sólo a cierto tipo de visita y no triunfaba en muchos casos.

4.- Tenía carácter colectivo, a organismos con todo el personal.

5.- Tenía cierta amplitud en cuanto a lugares donde se efectuaba.

6.- Carecía de un desarrollo de limitaciones cronológicas, que se intentaron establecer sin resultados.

El motivo más común para ordenar su realización era la noticia de abusos y excesos importantes, no de carácter local ni territorial, sino generalizados y arraigados.

La elección del visitador la hacía el monarca asesorado por el Consejo de Indias, por la importancia de la misión a realizar, la persona elegida era consultada y se le daba la posibilidad de renunciar.

La competencia de los visitadores se determinaba según la comisión que recibían y estaban obligados a limitarse a ella, aunque podía ser ampliada, también deberían de limitarse a dicha ampliación.

Para las visitas existía un procedimiento, el cual consistía en:

#### 1) Medidas Cautelares

a) El Secreto.- Debía de darse, en función de la decisión de practicar la visita, pues tenía la finalidad de evitar que los excesos y abusos de los funcionarios, fueran encubiertos al conocer que serían visitados.

b) La rapidez.- Tenía el mismo fin que el secreto.

c) La fianza.- Como medida precautoria otorgada tanto por los ministros de justicia, como por los funcionarios de hacienda.

2) Publicidad.- El visitador era recibido solamente con sus acompañantes, además ya instalado el visitador pasaba a la publicación de la visita que se hacía de viva voz y por edicto, enviando copia de éste último a todas las ciudades, villas y pueblos circunvecinos.

3) Recusación del Visitador.- Este acto se podía realizar a partir del momento en que se hacía público su nombramiento.

4) Notificación de la visita.- Era la notificación para el visitado y su consecuente comparecencia ante el juez visitador, en caso de fallecimiento se notificaba a los herederos de los difuntos.

5) Deudas Públicas.- El visitador iniciaba como un juez, atendiendo los derechos que habían presentado los particulares contra el visitado, la mayoría de las deudas eran por causas mal juzgadas.

6) Imperio Secreto.- La información obtenida por el visitador era secreta y la obtenía principalmente de las denuncias, el interrogatorio de los testigos y la revisión de los libros de acuerdos de la audiencia, de las cajas reales, etc...

7) Cargos y Descargos.- Estos eran en base a las presuntas irregularidades cometidas por los visitados, tomando como base las quejas presentadas por los particulares.

8) Facultades Ejecutivas del Juez Visitador.

- 1) Suspensión del visitado o destierro sin esperar la sentencia definitiva del consejo, cuando ya se tenía toda la información secreta y derivado de su análisis, se llegaba a la determinación de que la conducta desplegada por el visitado era grave.

- 2) Potestad que tenia de cobrar las cantidades recaudadas por la hacienda y la de ejecutar los bienes adquiridos ilegalmente por los oidores de la hacienda y otros ministros.

9) Conclusión de la visita.

El visitador llevaba a cabo el "memorial ajustado" que no era más que un resumen del expediente que se había integrado con motivo de su actuar, mismo que se enviaba al Consejo de Indias; por último el visitador emitía "el auto de conclusión de la visita", el cual también se remitía al Consejo, quedándose una copia en la región en donde se había llevado a cabo, aunque en algunas ocasiones la información se mandaba directamente a España, con el debido secreto, por lo que se sacaba ninguna copia de dicha información.

10) La sentencia del Consejo de Indias.

Cuando el expediente era recibido por el Consejo de Indias, se procedía a la vista de la visita, citando previamente a los procuradores de los visitados.

Al respecto, cabe señalar que el Consejo no conocía de todas las visitas, pues en algunas ordenanzas, se disponía que sólo conociera de visitas efectuadas a los virreyes, presidentes, oidores, oficiales de los tribunales de cuenta y oficiales de hacienda, así como a gobernadores cuyo título hubiese sido expedida por el Consejo.

En este sentido, el expediente de la visita, en primer término era revisado por el fiscal del Consejo, quienes después de su análisis lo pasaba a la sala que designara el presidente del mismo organismo; la sala correspondiente era la encargada de dictar la sentencia en la que se imponía normalmente como pena " multas de diversa cuantía, suspensión, privación o inhabilitación temporal o perpetua del oficio". Si la condena era de suspensión o inhabilitación se nombraba a otra persona para que se ocupara la plaza vacante.

## 11) Ejecución de la sentencia.

Emitida la sentencia por la sala correspondiente del Consejo de Indias, se remitía a la Indias para su ejecución, notificándola al visitado y hacienda pública para el conocimiento de la colectividad; sin embargo, con frecuencia se demoraba la ejecución, en especial el pago de las condenas pecuniarias que a veces tardaban años en pagarse.

En función de lo anterior, se aprecia la importancia y eficacia que tuvieron las visitas a la audiencia, ya que por un lado, los visitadores, en su amplia correspondencia con la Corona, van dando una valiosa información de primera mano, información bastante objetiva, que daba al Monarca una visión independiente de los intereses creados y que permitía saber lo que sucedía realmente en ciertas regiones; no se omite señalar, que en la presencia de los visitadores lograba sin duda alguna que todo se desarrollara conforme a las normas establecidas.

## El Juicio de Residencia.

### a) Concepto

El maestro Herrera Pérez señala que: "El juicio de residencia resultó ser uno de los instrumentos más eficaces de control de la actuación de los funcionarios públicos en los territorios conquistados por la corona española, y por supuesto en la Nueva España. El juicio de residencia no significaba de modo alguno un procedimiento lesivo a la autoridad, ni de la persona del funcionario, sino que funcionaba como un acto jurídico-político de responsabilidad de funciones. Al mismo tiempo significaba un inteligente equilibrio entre la función pública y el resultado colectivo, de es forma, atento a un acto para lograr el fin perseguido por el Estado, que era fundamentalmente un servicio político y administrativo, y cuyo beneficiario era la propia comunidad americana".<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Herrera Pérez Agustín. Las Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. México 1991. p 60.

Así pues el juicio de residencia era la institución que pretendía equilibrar la relación que existía entre la Corona y el funcionario y la responsabilidad del funcionario, respecto del lugar donde este laboraba o gobernaba; por lo que también se considera que este instrumento tenía como fin primordial la defensa de los derechos públicos y privados de los habitantes americanos, toda vez de que el interés de que se regulara el actuar de los funcionarios, no era tanto de la corona, sino de los propios gobernados.

b) Juez de Residencia.

Se encontraba regulado en la Leyes de Indias, dependiendo de la importancia o del cargo del Residenciado para nombrara al juez.

c) Quienes podían ser residenciados.

Podían ser residenciados casi todos los funcionarios que ejercían tarea de gobierno, administrativos judiciales y municipales, aunque posteriormente fueron dispensados de la residencia algunos altos funcionarios y magistrados, pero ella fue la excepción.

d) Materia del juicio.

Era amplísima, aunque se referían especialmente a la vida del funcionario público y del desempeño de sus funciones administrativas y judiciales.

e) Procedimiento.

El juicio de residencia se encontraba regulado en la recopilación de las Leyes de Indias y por lo tanto en el procedimiento de dicho juicio también se encontraba en dicha legislación.



El juicio de residencia se solventaba en dos partes y a través de un minucioso y complejo procedimiento. La primera parte era secreta, en la que el juez averiguaba de oficio, la conducta de uno o varios funcionarios, y la segunda parte era pública, en que se recibían las demandas que interponían los particulares para obtener satisfacción de sus agravios.

#### 1) Publicidad.

Cuando llegaba el juez de residencia al lugar donde hubiere ejercido su cargo el residenciado, lo primero que hacía era asumir su autoridad e inmediatamente mandaba que se pregonara el juicio por un edicto en el cual se señalaba el período hábil para presentar los cargos; la publicación de los edictos se llevaba a cabo en las cabeceras de los partidos y en los poblados más importantes; dicha publicación debería ser lo suficiente amplia para el conocimiento verdadero de las gentes del lugar, siendo este municipio de publicidad esencial del juicio de residencia; toda vez que a través de dicho comunicado los habitantes del poblado o ciudad tenían la posibilidad de hacer llegar al juez residenciador sus reclamos.

#### 2) Etapas del procedimiento.

Este iniciaba con la presentación de la demanda, se continuaba con el traslado al demandado, los escritos de contestación réplica y duplica.

Asimismo, existía un período de pruebas, dentro de las cuales se encuentra la testimonial y la instrumental, así como la declaración jurada del denunciado.

Por último se emitía la sentencia.

#### A) Lugar del juicio y del arraigo.

El juicio de residencia se realizaba en el lugar donde el funcionario tenía su residencia, mandándose

arraigar al enjuiciado a la circunscripción del lugar donde se hubiere de ventilar el juicio.

#### B) Los testigos.

Para tales efectos, se nombraba a comisarios para que se trasladaran al lugar donde se encontraban los testigos, iniciándoles un interrogatorio, e cual podía ser ampliado, pues de acuerdo a las declaraciones de los testigos se recababa la materia del juicio, es decir, era un desarrollo minucioso de los puntos contenidos en el juramento prestado por el funcionario al hacerse responsable de su encargo.

#### C) Cargos.

Estos eran diversos, ya que iban desde realizar rondines de noche, hasta la falta de acatamiento a la órdenes superiores; en este sentido, es importante resaltar que cuando los cargos no resultaban comprobados, se sancionaba económicamente a los particulares que se querellaban en contra de ellos, situación que actualmente va en contra de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

#### D) Duración del juicio.

Este fue muy variado, toda vez que existían diversas disposiciones, según las personas a residenciarse y las circunstancias de los oficios, así por ejemplo la Ley XXIX disponía que el término para tener la residencia a los presidentes, oidores, alcaldes, fiscales, gobernadores, corregidores, alcaldes mayores y sus tenientes, sean de 60 días contados desde su publicación de los edictos.

El artículo V de la Real Cédula del 4 de agosto de 1799 dispuso a los corregidores, alcaldes mayores y subdelegados se les tomara residencia y que el término debería quedar fenecido dentro de los cuatro meses siguientes.

La Ley I dictada por el Rey Carlos II en 1667, dispuso que los Virreyes que han de ser residenciados, el procedimiento debe sustanciarse en el término de seis meses que van desde la presentación hasta la notificación de la sentencia definitiva.

#### E) La sentencia.

Variaba según la gravedad del delito y podían ser multas elevadas, confiscación de bienes, prisión o las tres a la vez, eran las penas usuales por mal desempeño del cargo.

En tal sentido la Ley XXXVI establecía: "Que los corregidores que en la residencia fueron alcanzados en Hacienda, tengan las penas que esta ley declara", la pena que establecía era la condenación a perpetua privación del oficio y desterrado por seis años a la guerra de Chile".

Así también, es importante señalar que las sentencias dictadas en los juicios de residencia, podían ser absolutorias o condenatorias.

#### F) Los Recursos.

Existía el recurso de apelación, suspendiéndose la ejecución de las condenaciones hasta el fallo definitivo de la instancia ulterior.

La implantación de éstos sistemas de control y específicamente del Juicio de Residencia se debió a que la Corona Española deseaba que no sólo sus disposiciones legales administrativas o políticas, fueran complementadas en sus verdaderos alcances y justos términos, sino que además sus funcionarios públicos pudieran actuar en un ámbito de relativa tranquilidad, sin una permanente sucesión de estar sometidas a un procedimiento de sospecha, situación que sería adversa a la investidura relevante que ostentaba.

La trilogía de interés y equilibrio que se formó con motivo del juicio de residencia, es decir el Estado

Español, sus funcionarios ubicados en los territorios conquistados y el pueblo americano hicieron de este juicio, una verdadera institución popular que en su época sirvió para evitar en lo posible los males propios de una administración compleja y variada que actuaba lejos de los órganos competentes originarios.

### 1. El Consejo de Indias

Fue creado con jurisdicción suprema para hacer cumplir la obligación del reino de España, en relación con la buena gobernación y administración de justicia en la Indias Occidentales, por tal motivo tenía la facultad de revisar los libros de los gobernantes de la Nueva España, a efecto de cerciorarse sobre el manejo de las recaudaciones, así como instruir a las personas que se encargaban de llevar a cabo estas tareas, para que se le informara respecto del actuar de los funcionarios públicos, tanto a nivel personal, como en el desempeño de su cargo.

En caso de hallarse presuntamente responsable algún funcionario público, el Consejo lo mandaba citar, a efecto de que compareciera en audiencia, para argumentar lo que a su derecho conviniera y poder desvirtuar las irregularidades a él atribuidas, en este sentido el Consejo actuaba como un órgano rector en materia judicial y administrativa, y era él quien determinaba la responsabilidad de algún funcionario público, así como la sanción a que se hiciera acreedor, situación ésta que ya mencionamos en el estudio del juicio de residencia.

A mayor abundamiento, no se omite señalar que tanto en la visita como en el juicio de residencia, el Consejo de Indias, con la finalidad de resolver en definitiva la causa, absolvía de los cargos, ratificaba o modificaba las condenaciones.

### c) Los Servidores Públicos en el México Independiente.

#### 1. Constitución de Apatzingán.

Sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana -primer documento mexicano de esta naturaleza- consagró la responsabilidad de los funcionarios públicos y el juicio de residencia como medio para hacerla efectiva, señalando que garantía social no podía existir sin aquélla y sin la limitación de los poderes por la Ley.

Inviolables por sus opiniones, de tal modo que en ningún tiempo ni caso podía hacerseles cargo de ellas, los diputados debían sujetarse al juicio de residencia por parte que les tocaba en la administración pública, pudiendo ser acusados además- durante el tiempo de su diputación- por delitos de herejía, apostasía y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

Los titulares de los ministerios también eran responsables de los decretos, órdenes y demás que autorizaran contra la Constitución o contra las leyes mandadas observar y que en el futuro se promulgaran, estando obligados dichos secretarios a sujetarse al juicio de residencia que fuera promovido ante el Supremo Tribunal de Justicia.

En este sentido el maestro Herrera Pérez, señala que: "También debería de sujetarse al juicio de residencia los individuos del supremo gobierno, los del propio supremo tribunal de justicia, y en general, todo empleado público...".<sup>11</sup>

## 2. Constitución de 1824.

En los términos de ésta Constitución, suscrita en la Ciudad de México el 4 de octubre de 1824, se encontraban sujetos al juicio de responsabilidad: el Presidente y Vicepresidente de la Federación, el primero, por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, así como por actos encaminados a impedir la realización de las elecciones de presidente, senadores y diputados o a que éstos tomaran posesión de sus destinos o el ejercicio por

---

<sup>11</sup> Herrera Pérez Agustín. "Las responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", Editorial Carsa. Edición. México 1991, p 88

parte de las cámaras de cualesquiera de las facultades que la propia Constitución les confería; el Vicepresidente podía ser acusado por cualesquiera delitos en que hubiese incurrido durante el tiempo de su encargo. De las acusaciones en contra de éste último conocía, en calidad de Gran Jurado, la Cámara de Representantes, mientras que cualquiera de las dos cámaras podía conocer con la calidad apuntada, sobre las acusaciones hechas en contra del Presidente, salvo el caso en que éste o sus ministros fueran acusados por actos en que hubiese intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno, en razón de sus atribuciones dado que dicho supuesto correspondía a la Cámara de Representantes fungir de manera exclusiva como Gran Jurado. Finalmente cabe anotar que respecto de las hipótesis referidas el Presidente sólo podía ser acusado durante el tiempo de su magistratura o un año después, pero siempre en cualquiera de las cámaras.

En segundo lugar, eran responsables los secretarios del Despacho por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos y de los actos del Presidente que autorizaran con sus firmas, contra la constitución, leyes generales y constituciones particulares de los Estados, correspondiendo a cualquiera de las dos cámaras conocer, en carácter de Gran Jurado, de las acusaciones respectivas.

En tercer lugar, se encontraron sujetos al juicio de responsabilidad los individuos de la Corte Suprema de Justicia, quienes al igual que los secretarios del Despacho podían ser acusados por cualquier delito en el que hubiesen incurrido durante el tiempo de su empleo, tocando conocer indistintamente de las acusaciones correspondientes a cualquiera de las dos cámaras.

En cuanto término los gobernadores de los Estados eran responsables por infracciones de la Constitución Federal, Leyes de la Unión u órdenes del presidente de la Federación, que no fueran manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, así como por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarios a la misma Constitución y leyes. De esta clase de acusaciones podían conocer, en calidad de Gran Jurado, la Cámara de Diputados o la Senadores.

En quinto lugar, los diputados y senadores (aunque inviolables debido a sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus encargo, por las cuales jamás podían ser reconvenidos) podía ser sujetos de causas criminales, con la salvedad de que la ley determinaría el modo y grados en que la Suprema Corte de Justicia debía conocer de tales casos.

Al respecto José Mario Castañeda refiere que: "En resumen, podemos decir que si se producen casos de residencia; se reconoce la total vigencia de las Leyes Gatidanas en materia de responsabilidad; perviven las autoridades creadas por las cortes de Cádiz, con el mismo haz de facultades; asimismo, el propio Congreso despliega una amplísima actividad protectora de la Constitución, Leyes, Ordenes, por lesiones de derechos.

Es notorio, que estamos ante el mismo sistema establecido en Cádiz, sistema que recomienda, que aplica y práctica primero la Asamblea de 22 y segundo la Constitución de 1824.

Dentro del ámbito de los Estados de la Federación, estos absorben y confirman la Uniformidad Orgánica impuesta por la Constitución Federal en materia de responsabilidades. Se basan en el principio de la responsabilidad personal y rigurosa de todo empleado público, sin excepción, que viene obligado a guardar y hacer guardar la Constitución; su responsabilidad sigue siendo universal e ilimitada y, en particular, protege contra las violaciones de Constitución y Leyes; y contra la lesión de cualquier derecho de las personas.

Los efectos, son los corrientes de la suspensión, la destitución y la inhabilitación, además de los que conlleve el acto que se castiga de tipo civil o penal."<sup>12</sup>

### 3. Constitución de 1836.

Por primera vez aparece la expresión "delitos comunes"; caracterizada esta carta magna por el

<sup>12</sup> Castañeda Robledo José Mario. "Marco Jurídico de la Inhabilitación Derivada de un Procedimiento Administrativo de Responsabilidad". UNAM. Tesis Profesional. México 1988. pp. 31-32.

extravagante Supremo Poder Conservador, que entre sus casi ilimitadas facultades contaba, en relación con nuestra materia, con la de "nombrar, el día primero de cada año, dieciocho letrados entre los que no ejercen jurisdicción ninguna, para juzgar a los ministros de la alta corte de justicia y de la marcial, en el caso y previos los requisitos constitucionales para esas causas"; no obstante, también a sus miembros se les podía exigir responsabilidad, por la comisión de algún delito, haciéndose la acusación ante el Congreso general, quien, por mayoría absoluta de votos, determinaba si había lugar a la formación de la causa, y de haberla, se seguía hasta su conclusión ante la Corte Suprema de Justicia.

Contra el Presidente de la República sólo se podría intentar acusación criminal, ante cualquiera de las cámaras desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminado su mandato; contra los senadores o diputados, hasta dos meses después de la conclusión de su desempeño gubernamental, y en todo momento de su labor, pues no se hacía distinción alguna; contra los ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, aunque de éstos últimos solamente se les podría acusar ante la Cámara de Diputados.

Los miembros de la Suprema Corte de Justicia no podían ser juzgados en sus negocios civiles ni en sus causas criminales sino por el tribunal y mediante procedimiento establecido en el artículo 9o. de la quinta ley.

#### 4. Reformas Constitucionales de 1842 a 1846.

Fecha el 2 de noviembre del año de 1842, el segundo proyecto de Constitución Política, se refiere a las prerrogativas del presidente de la República, en donde no estaba incluida la de declaración previa del Gran Jurado -ya que sólo se indicaba que no podía ser juzgado civil o criminalmente durante su gestión presidencial, ni un año después, sino por la Suprema Corte de Justicia, y que no podía ser procesado criminalmente por delitos oficiales, cuando hecho por el cual se le acusase hubiera sido



autorizado con la firma del ministro respectivo, salvo en los casos taxativamente expresados en el proyecto- dicha declaración se encontraba prevista en el artículo 74, conforme al cual era competencia exclusiva de la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado para declarar si había o no lugar a la formación de causas en las que se instruyeran sobre delitos comunes y oficiales del Presidente de la República, entre otros; además, tratándose de los delitos oficiales de este último era necesario que la Cámara de Senadores, erigida en Gran Jurado de hecho, declarara si era o no culpable de aquellos por los que hubiese sido declarado con lugar a formación de causa.

La declaración aludida de la Cámara de Senadores se requería igualmente en los casos de delitos oficiales de los secretarios de Despacho y de los gobernadores de los departamentos, mientras que la de la Cámara de Diputados era exigida en las causas por delitos comunes y oficiales de los secretarios del Despacho, ministros de la Suprema Corte de Justicia y de la Marcial y contadores mayores de hacienda; en las de los delitos oficiales de los ministros y enviados diplomáticos, gobernadores de los departamentos de infracción de la Constitución o ley generales y ministros del tribunal encargados de juzgar a los miembros de la Corte de Justicia.

Formulada la declaración de haber lugar a formación de causa, tocaba conocer de las criminales a la Corte Suprema de Justicia, la cual debía limitarse a imponer la pena en los casos en que el senado se erigiera en Gran Jurado de hecho. Los individuos de este tribunal, en cambio, debían ser juzgados sobre sus delitos oficiales y comunes por un tribunal especial.

Señala el maestro Lanz Cárdenas que: "Se consagró, asimismo, la inviolabilidad de los diputados y senadores por la opiniones y votos que emitieran y publicaran en el desempeño de su encargo; la acción popular contra los funcionarios públicos prevaricadores por cohecho, soborno o baratería, e infractores de la Constitución y, por último, la responsabilidad de todo funcionario público sobre sus faltas a la propia Constitución con la consiguiente sujeción a la residencia y visita en los casos y términos que dispusieran las leyes."<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Lanz Cárdenas José Trinidad. " La Contraloría y el Control Interno en México". Fondo de Cultura Económica. Edición, México 1987. p 151

Acordadas por la Honorable Junta Legislativa - establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842-, sancionados por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas en el Bando Nacional el 14 del mismo mes y año, las Bases Orgánicas indicadas se ocuparon también de la responsabilidad de los funcionarios públicos.

A diferencia de las Constituciones que las precedieron, establecieron que el Presidente de la República sólo podía ser acusado y procesado criminalmente durante su periodo presidencial y un año después, por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno prevista en las mismas Bases, agregando que por delitos comunes únicamente podía ser acusado después de transcurrido un año de haber cesado en sus funciones. Expresado otros términos, el titular del Poder Ejecutivo solamente podía ser acusado y procesado, durante el lapso referido, por delitos oficiales, de los cuales debía juzgar la Corte Suprema de Justicia, previa de la declaración de las dos cámaras erigidas en jurado, de haber lugar a la formación de causa.

Dicha declaración se requería igualmente, aunque podía provenir de cualquiera de las cámaras, en calidad de Gran Jurado, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los secretarios del Despacho, ministros de la Corte Suprema y Marcial, consejeros de Gobierno y gobernadores de Departamento. Tratándose de los diputados y senadores, cada una de las cámaras debía conocer de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos miembros, para efecto de formular la declaración aludida. Era necesaria, por último, la declaración en comento, pero por parte de las dos cámaras formando jurado, en las acusaciones que se hicieran contra todo el Ministerio, o contra toda la Corte Suprema de Justicia o Marcial.

##### 5. Constitución de 1857.

La Constitución de 1857 es importante no sólo por haber sido la primera en dedicar un título exclusivo para determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos, y por haber inspirado la regulación de la misma materia a nuestra Constitución vigente, sino también por haber sido la primera bajo cuya

significa recinto sin edificar, plaza pública, vida pública y judicial; por extensión , así se le denomina al sitio donde se administra justicia, al local del tribunal.

El fuero da lugar a dos clases de procedimientos, según se trate de delitos comunes o de delitos oficiales de los funcionarios que lo gozan. Tratándose de los primeros, el fuero se reduce a que no se proceda contra el delincuente, por el juez competente, sino previa declaración del Congreso de haber lugar a la formación de causa. Tratándose de la segunda clase de delitos, dado su carácter eminentemente político, el fuero consiste en que las responsabilidades oficiales deberán ser juzgadas por jurados compuestos de los altos cargos de la nación.

La primera ley reglamentaria de los artículos 103 a 108 de la Constitución de 1857, fue la de 3 de noviembre de 1870, aunque no existían ni Código Penal, ni Código de Procedimientos Penales. Cuando se cometía un delito oficial, se disponía en el artículo 105 constitucional, que la Cámara de Diputados con mayoría absoluta de votos, declararía si el acusado era o no culpable; en el primer supuesto se pondría a disposición de la Corte Suprema al acusado, a efecto de que en pleno y erigida en tribunal de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, de haberlo, se procedería a la aplicación también por mayoría de votos, de la pena prevista por la ley. No obstante lo dispuesto por este artículo no tenía aplicación posible antes de que existiera la Ley de Responsabilidades de 1870, puesto que no existía pena aplicable y tampoco se había definido los delitos de carácter oficial.

De lo anterior, podemos mencionar que la Constitución de 1857, respecto a las responsabilidades de los funcionarios públicos contemplo dos aspectos importantes: a) un procedimiento previo al juicio, referente a los delitos comunes, cometidos por los altos funcionarios y por virtud del cual no se podía proceder en contra de estos últimos, si la Cámara de Diputados no había formulado previamente una declaración de actuar en ese sentido; y b) el juicio político que se daba en los casos de que los altos funcionarios incurrieran en la Comisión de Delitos Oficiales, respecto de los cuales sólo eran responsables durante el período que ejercieran su cargo y hasta un año después, como lo establece el artículo 107, el cual a la letra decía: "La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá

exigirse durante el periodo en el que el funcionario ejerza su encargo y un año después”.

## 6. Constitución de 1917.

La Constitución de 1917 repitió en buena parte lo dispuesto por la de 1857, y aunque mejoró su redacción trajo también algunas novedades que se agregaron como se ha dicho, con la Ley Reglamentaria de 1940, que copio fielmente la de 1896.

El artículo 108, que corresponde al 103 de la Constitución de 57, se presentó el 21 de enero de 1917, en el que se estableció que los gobernadores y diputados locales asumieron además de su carácter de funcionarios estatales, el de auxiliares de la Federación, por lo que también podía incurrir en responsabilidad de carácter federal.

En la exposición de motivos del dictamen se decía que el procedimiento sería distinto según se tratara de delitos del orden común o de delitos oficiales.

Sobre los delitos oficiales se dijo que no podían ser juzgados por tribunales del orden común, puesto que desbordaban la naturaleza de los hechos sometidos al conocimiento de éstas autoridades prefiriéndose que los juzgara el Senado, mediante el siguiente procedimiento: “La Cámara de Diputados hace la acusación a la de Senadores; dicta la sentencia previos los trámites ordinarios de todo proceso, como son oír al acusado y practicar todas las diligencias necesarias para comprobar su responsabilidad”.

También se consideró apropiado que en éstos juicios interviniera un jurado popular. Así al final del párrafo 6o. del artículo 111, se decía que “éstos delitos y faltas, serán siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20 constitucional”.

Los constituyentes de 1917 pensaron que los ciudadanos serían implacables en contra de los funcionarios corruptos, olvidándose de la gran cantidad de absoluciones escandalosas que esta clase

de jurados había protagonizado en la historia nacional.

Entre los altos funcionarios de la Federación se agregó al Procurador General de la República, así como a los diputados de las legislaturas locales, quienes serían responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

En la sesión de 21 de enero de 1917, se trató lo relativo al quórum, fijándose en la mayoría absoluta de votos del número total de miembros que forman la Cámara de Diputados, a diferencia de la Constitución de 57 que requería la mayoría absoluta de votos de los presentes.

Por las reformas de 1928 y 1944, en el párrafo sexto del artículo 111 Constitucional se agregó una situación especial de responsabilidad únicamente aplicable a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y a los miembros del Poder Judicial, al disponer que: "...el Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y de los Jueces del Orden Común del Distrito Federal y de los Territorios. En éstos casos, si la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido y se procederá a nueva designación."

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

**CAPITULO II**  
**REGULACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

## A) Constitución Política Mexicana

En el título Cuarto de la Constitución Política Mexicana denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", se establecen los lineamientos jurídicos aplicables a la responsabilidad de carácter administrativo, en que pudieran verse involucrados los servidores públicos de la Administración Pública Federal por el incumplimiento del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

"Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus 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 gobernados de los Estados, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y en su caso, los miembros de los consejos de las Adjudicaturas 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".

Dicho artículo señala que servidor público es toda persona que desempeñe un empleo, cargo o

comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal.

En este sentido Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, considera que: "con el término 'empleado público' se identifica al trabajador de la Administración Pública generalmente conocido como burócrata y del universo de empleados públicos se diferencia a los funcionarios, como aquellos empleados que tienen específicamente atribuidas funciones en las normas legales con facultades de decisión y dirección, y que a través de ellos se exterioriza la actividad del órgano como los Secretarios de Estado, Subsecretarios y Directores Generales".<sup>15</sup>

Así también podemos señalar que el texto del citado artículo atribuye la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, ya sea que lo desempeñe como resultado de un nombramiento de carácter administrativo con contrato laboral, con contrato civil de prestación de servicios ó una designación de cualquier naturaleza.

"Artículo 109. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionara a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo concepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas;

II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será seguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

---

<sup>15</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. "El Derecho Disciplinario de la Función Pública". Instituto Nacional de Administración Pública. Edición. México 1992. p 55.



III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollaran automáticamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinaran los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo o por motivo del mismo, por si o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia ilícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionaran con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad mediante la presentación de elementos de prueba, podrán formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

En razón de lo dispuesto por la fracción III, del artículo en comento, podemos hacer mención que la actualización de los supuestos de aplicación de la normatividad, inherente a las responsabilidades administrativas según la configuración de las cuestiones que conlleven al acreditamiento previo de los elementos citados a continuación:

1.- Estatus Jurídico del Servidor Público.

2.- Que la obligación se encuentre prevista en un ordenamiento jurídico.

3.- Que el servidor público este enterado de la norma jurídica y que le imponga la obligación de llevar a cabo determinado acto.

4.- Que se genere un efecto negativo en el servicio público, por la inobservancia de los principios rectores del buen servicio.

Asimismo Carlos A. Morales Paulín, considera que "el artículo 109, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que los procedimientos que surjan en razón de las responsabilidades políticas, administrativas y penales se desarrollarán en forma autónoma 'cuidando únicamente que no se apliquen dos sanciones idénticas sobre una misma conducta'.<sup>16</sup>

En este contexto, es importante destacar que el hecho de que los procedimientos para las aplicaciones de sanciones se desarrollará automáticamente, conforme el carácter originario de los procedimientos disciplinarios de la Administración Pública Federal frente a la independencia del Poder Judicial. Pero esto equivale a que en el supuesto de igualdad de sanciones previstas en la ley, el Código Penal respecto de una misma conducta antijurídica, el procedimiento administrativo dependiendo de la gravedad y peculiaridad de las circunstancias del caso, pueda anticiparse el proceso individual, desarrollándose simultáneamente ó iniciarse con posterioridad. Pues si los hechos configurativos con la conducta infractora del servicio público, aplicarán a su vez un hecho condicionante para la excitación de la jurisdicción penal, tales actuaciones no impedirán que en su esfera propia la Administración Pública Federal, inicie previa, simultánea o posteriormente el procedimiento sancionador respectivo en caso de una potestad que le es propia y exclusiva.

Bajo las consideraciones vertidas con antelación, es preciso señalar que la substanciación del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades por disposición expresa contenida en el artículo 109, y acorde con lo tratado por la doctrina, es autónoma de los demás procedimientos que se encuentren regulados por las leyes respectivas y que tengan como punto de

---

<sup>16</sup> Morales Paulín Carlos A., "Derecho Burocrático". Editorial Porrúa, Edición, México 1995, p 391.

referencia el mismo hecho que originó la determinación de sanciones en el campo de la responsabilidad administrativa con la única limitante que no podían imponerse sanciones de la misma naturaleza como es el caso de la suspensión, la destitución y la inhabilitación.

"Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados".

En este precepto se tutela en forma directa clara y concisa, los aspectos fundamentales que debe contener la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sustancialmente los que están orientados a la definición de las obligaciones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones; la autoridad competente para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; las formalidades esenciales del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades; y las sanciones aplicables.

Al respecto, J. Jesús Orozco Henríquez precisa que: " La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos reglamentaria del título cuarto de la Constitución, persigue a través de la tabla axiológica ... una prestación óptima de servicios públicos por parte de las personas físicas encargadas de tal cometido, tanto desde el punto de vista jurídico (legalidad), moral (honradez, lealtad e imparcialidad) y material (eficiencia) ...; así también que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece 22 causas por las cuales se puede exigir responsabilidad administrativa, como son las siguientes:

- 1.- Falta de diligencia
- 2.- Ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos.
- 3.- Desvíos de recursos, facultades e información.
- 4.- Desvio de documentos e información.
- 5.- Mala conducta y falta de respeto al público.
- 6.- Agravios o abusos con los inferiores.
- 7.- Falta de respeto a un superior .
- 8.- Abstenerse de informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas sobre la procedencia de las órdenes que reciba.
- 9.- Abstenerse de ejercer funciones que no le correspondan.
- 10.- Autorización a un inferior para faltar más de quince días seguidos o treinta discontinuos.
- 11.- Ejercicio de otro cargo incompatible.
- 12.- Intervención en el nombramiento de una persona inhabilitada.
- 13.- Abstenerse de excusarse cuando tenga impedimento.
- 14.- Abstenerse de informar al superior, de la imposibilidad de excusarse cuando tenga impedimento.

- 15.- Recepción de donativos de personas cuyos intereses están afectados.
- 16.- Pretensión de obtener beneficios extras a su remuneración.
- 17.- Intervención en la designación de una persona sobre la que tenga interés personal.
- 18.- Abstenerse de presentar su declaración de bienes.
- 19.- Desatención de las órdenes de la Secretaría General de la Federación, denominada actualmente SECODAM.
- 20.- Abstenerse de informar al superior la observancia de las diligencias de sus subalternos.
- 21.- Incumplimiento de cualquier disposición jurídica.
- 22.- Incumplimiento de las demás que dispongan las leyes".<sup>17</sup>

En este sentido, es de puntualizarse que mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de 21 de julio de 1992 y 10 de enero de 1994, se incorporaron dos obligaciones adicionales a cargo de los servidores públicos, como son atender los requerimientos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y abstenerse de celebrar o autorizar contratos con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas forman parte, sin autorización de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, además de que la prohibición establece de modo específico que ese tipo de contratos no podrán celebrarse con quien se encuentre inhabilitado por desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, según se aprecia en las fracciones XXI y XXIII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

---

<sup>17</sup> Orozco Henríquez J. Jesús. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-Comentada. Tomo II, Editorial Porrúa, Octava Edición, México 1993, p.p 1123-1124.

En esta tesitura se estima que en función directa de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el actual sistema de responsabilidades de los servidores públicos visto desde el punto de vista de la materia administrativa, contempla en su esencia los siguientes aspectos:

- 1) Los lineamientos legales aplicables para la determinación de los actos u omisiones susceptibles de responsabilidad administrativa; la normatividad inherente al empleo, cargo ó comisión del servidor público.
- 2) En el caso de incumplimiento, la configuración de las hipótesis de infracción a las obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 3) El procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades ante los Organos Internos de Control.
- 4) Aplicabilidad de sanciones disciplinarias que al materializarse conllevan no únicamente la aplicación de sanciones a los servidores responsables, sino también la prevención " a través del principio de ejemplaridad", de la comisión futura de nuevas infracciones tal como lo considera la SECODAM".
- 5) Los medios de defensa para la impugnación de los actos de autoridad emitidos por los Organos Internos de Control que afecten la esfera jurídica del servidor público sancionado.

#### **B) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

Las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aplicables en la materia de la responsabilidad administrativa, se encuentran contenidas en las fracciones XII y XVII del artículo 37, que a la letra disponen:

"XII.- Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la SECODAM, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría".

"XVII.- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que corresponden en los términos de las leyes".

En este contexto, es importante precisar que con antelación a las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1996, los Organos Internos de Control se desempeñaban bajo el esquema de la operación siguiente:

a) Dependían directamente del titular de la dependencia o entidad respectiva y por ende aparecían en la estructura orgánica.

b) En el Reglamento Interior, en el caso de las dependencias se contemplaban las atribuciones en materia de responsabilidad administrativa, específicamente las relativas a la investigación de actos u omisiones irregulares, substanciación del procedimiento administrativo determinación de responsabilidades e imposición de sanciones disciplinarias.

En el caso de las entidades, en el artículo 62 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, se disponía que tendría facultades para llevar a cabo auditorías y vigilar el manejo y aplicación de los recursos públicos.

c) El nombramiento del Titular de la Contraloría Interna correspondía al Titular de la dependencia o entidad.

d) El pago de los salarios y demás prestaciones de los Titulares de los Organos Internos de Control, correspondía realizarlos a la dependencia o entidad respectiva.

e) En términos de lo establecido en los artículos 48, 49, 55, 57 y 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las Contraloría Internas de las dependencias tenían facultades para investigar e imponer las sanciones de apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, económica e inhabilitación.

La única limitante en la imposición de sanciones disciplinarias estaba encuadrada en el contexto de la sanción económica, y bajo la condicionante de que el beneficio obtenido a los daños y perjuicios causados por el servidor público, excediera de doscientas veces el salario mínimo mensual en el Distrito Federal, las que estaban reservadas exclusivamente a la SECODAM, por disposición expresa del artículo 6o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, disposición vigente hasta la fecha del 31 de diciembre de 1996, ya que las reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 del mismo mes y año entraron en vigor el primero de enero de 1997.

f) Las entidades y órganos desconcentrados carecían de facultades para la imposición de sanciones disciplinarias por lo que los expedientes inherentes a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos adscritos a ellos, se enviaban a la Dependencia que fungiera como Coordinadora de Sector, a efecto de llevar a cabo la instauración del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades e imposición de la sanción respectiva, según se aprecia en los artículos 48 y 57 tercer párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, disposición vigente hasta la fecha del 31 de diciembre de 1996, ya que las reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas en el Diario Oficial de 24 del mismo mes y año, entraron en vigor el primero de enero de 1997.

Al respecto es de mencionarse que las reformas a los ordenamientos legales referencia y al Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicadas en el



Diario Oficial de la Federación de 29 de septiembre de 1997, tienen los aspectos fundamentales siguientes:

- a) Facultar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para designar y remover directamente a las Contralorías Internas de las dependencias y entidades y de la Procuraduría General de la República y con ello reforzar el vínculo funcional de éstos respecto del órgano rector y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado.
- b) Conferir atribuciones directas a los órganos internos de control de las entidades paraestatales para iniciar el procedimiento administrativo a los servidores públicos de éstos, en los casos en los que se presuma la necesidad de fincar responsabilidades en los términos de ley, así como precisar las correspondientes a los órganos internos de control de las dependencias de la Procuraduría General de la República, en este sentido.
- c) Dotar del carácter expreso de órgano de autoridad a las Contralorías Internas, con mención específica de su estructura básica a partir de la atención de quejas y denuncias, la autoridad y la competencia integral en materia de responsabilidades.
- d) Verificar la potestad sancionadora en materia de responsabilidades, a efecto de que los Organos Internos de Control al tiempo que fincan sanciones disciplinarias sin distinción de la materia, impongan las sanciones económicas.
- e) Determinar la competencia de las unidades administrativas de la Secretaría para asegurar la legitimidad de los actos que les corresponde realizar en el orden administrativo con sujeción a lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional.
- f) Propiciar una organización de carácter institucional que permita que el ejercicio de las atribuciones conferidas se realice bajo un esquema de eficiencia que permita la coordinación, dirección y supervisión de las acciones que tiene encomendadas la dependencia.

Lo anterior a efecto de que las facultades inherentes a la responsabilidad administrativa no únicamente incidieron en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y en los Organos Internos de Control de las dependencias, sino también en las Contralorías Internas de las Entidades, y en esas condiciones unificar la potestad sancionadora, como tubo a bien plasmarse en las reformas que sufrieron la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, para dotar a los citados Organos de Control de facultades específicas en la materia de responsabilidad administrativa.

### C) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

La referida contempla en su objeto, en términos generales, las necesidades que la sociedad exige en el desempeño de las funciones de los servidores públicos, comprendiendo a todas aquellas personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, o en su caso, aquellos que manejen o apliquen recursos económicos federales, según se encuentra normado en los artículos 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a efecto de que durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, salvaguarden los principios de legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad y eficacia para garantizar el adecuado funcionamiento del servicio público, en función directa del cumplimiento de las obligaciones propuestas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra establece:

“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:

1. 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 ejercicio

indebido de un empleo, cargo o comisión;

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:

III. Utilizar los recursos que tengan 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 están afectos;

IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a lo cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquellas;

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

VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

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;

XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley de prohíba;

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;

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 o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a los que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

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 bien 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 servicio 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.

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;

XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio, para él o para las personas a que se refiere la fracción XIII;

XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecido por la ley;

XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba la Secretaría de Contraloría, conforme a la competencia de ésta;

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;

XXI. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;

XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;

XXIII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

XXIV. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos. Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

En este precepto se señalan las obligaciones que un servidor público con motivo del desempeño de su empleo, cargo o comisión, deban de respetar, y cuyo cumplimiento genera el ejercicio de las atribuciones de los órganos internos de control, a efecto de determinar la responsabilidad administrativa, derivada de los actos u omisiones cometidos por el servidor público involucrado.

Artículo 49. 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.

Al respecto es importante referir que en las entidades de la administración pública, el órgano de control interno cuenta con un área de quejas, misma que recibe la información de los denunciantes o quejosos, la cual es debidamente analizada, y si en su caso, cuenta con elementos indispensables, se remite al área de responsabilidades a efecto de iniciar el procedimiento administrativo correspondiente.

Artículo 50. La Secretaría, el supervisor jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso.

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

Dicho precepto hace referencia al derecho que tiene cualquier persona de denunciar o quejarse del actuar de uno o varios servidores públicos; asimismo, la seguridad de que no será molestada con motivo de la interposición de la queja o denuncia.

Artículo 53. Las sanciones por falta administrativa consistirá en:

I. Apercibimiento privado o público;

II. Amonestación privada o pública;

III. Suspensión;

IV. Destitución del puesto;

V. Sanción económica, y

VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años, si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley que un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

En este artículo, se pone de manifiesto el tipo de sanciones administrativas con que actualmente cuenta nuestra legislación, mismas que serán independientes según hemos visto en esta investigación, a las determinaciones que se tomen por otras autoridades, cuando del actuar del o los servidores públicos involucrados, sobrevenga algún tipo de delito, ya sea de carácter civil, o penal; en este caso, la sanción que se emita en la sentencia correspondiente, es parte de otra materia.

Artículo 56. Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las



siguientes reglas:

I. El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico;

II. La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas;

III. La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el periodo al que se refiere la fracción I, , y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico;

IV. La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá a las constancias respectivas al superior jerárquico;

V. La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, y

VI. Las sanciones económicas serán aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad.

En referencia al contenido del citado artículo, es importante hacer alusión que en lo tocante a la suspensión por un periodo de tres días ni mayor de tres meses, dice que será aplicable por el superior jerárquico, pero que pasa si se impone por parte del órgano de control una suspensión mayor a los tres meses, la ley en comento, no hace referencia tampoco a un limite, que quizá pudiera tener como parámetro a la inhabilitación, misma que empieza a partir de un año, lo que aún así, deja de manifiesto que pudiera haber suspensiones de 4, 7 o 10 meses y tal vez de 11 meses con 29 días, situación que deja un espacio en la ley, respecto de quien aplicaría tales sanciones.

Artículo 57. 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 relación al último párrafo, no se omite señalar que en la práctica existe por parte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el poder de atracción de algunos asuntos, que en su momento debía de conocer la dependencia o entidad y los cuales ha llegado a resolver dicha Secretaría, y en su caso, sólo envía la resolución al órgano de control a efecto de que se notifique la resolución correspondiente al o los interesados, esta situación se da muy esporádicamente, no siempre solicita a la dependencia o entidad, los asuntos identificados como "delicados", resultado de conductas graves cometidas por servidores públicos; por lo que considero que en tal sentido, el Organismo Interno de Control, en base a su desempeño en la determinación de responsabilidades, ha demostrado ser lo suficientemente capaz para resolver la controversia que se suscita en los diversos asuntos que conoce con motivo de su actuación.

Artículo 60. La contraloría interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias.

Artículo 64. La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I. Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen , el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a hacer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

II. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

III. Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otra personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, y

IV. En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que hayan dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión

cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo, igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso a la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República.

En función de lo antes señalado, cabe destacar que el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, se inicia mediante la citación del presunto responsable a una audiencia en la que expresará lo que a su derecho convenga, ofrecerá los elementos probatorios tendientes a desvirtuar lo hechos a él imputados, mismos que se encuentran descritos en el oficio citatorio correspondiente.

Cerrada la instrucción del procedimiento administrativo a través del acuerdo correspondiente, el Órgano de Control Interno, emitirá la resolución debidamente apoyada a derecho, dentro de los 30 días siguientes al desahogo de las pruebas; atendiendo en su caso la sanción o sanciones administrativas conducentes, en base a lo dispuesto por el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En función de lo anterior, el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dispone las etapas del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, sustancialmente referidos a la imputación de los actos u omisiones en que presumiblemente incurrió el servidor público; la audiencia en la que podrá alegar lo que a su derecho convenga y ofrecer

pruebas, el desahogo de las mismas y la emisión de la resolución por parte del Organismo Interno de Control, ejerciendo conforme a derecho la facultad sancionadora de que ha sido investido.

Artículo 70. Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a las que se refiere este capítulo. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por este Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen las leyes.

Artículo 73. El servicio público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnante ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En relación con dichos preceptos, podemos hacer mención que la resolución del Organismo Interno de Control que afecta el interés jurídico del servidor público, podrá ser objeto de impugnación ante la autoridad que impuso la sanción disciplinaria, vía recurso de revocación o juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación; en este sentido cabe mencionar que se puede optar por una u otra vía, pero en su caso agotar en primera instancia interponiendo ante la autoridad que emitió la resolución, el recurso de revocación y si la resolución del recurso no es satisfactoria para el servidor público, entonces además tendrá la opción de interponer el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación; es importante precisar que si el servidor público interpone primero el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, entonces ya no podrá interponer el recurso de revocación ante la autoridad que emitió el acto, toda vez que esa era la primera instancia, misma que no se agotó en su momento.

Artículo 78. Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetarán a los siguiente:

I. Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal;

II. En los demás casos prescribirán en tres años, y

III. El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirán en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido la falta administrativa.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

En todos los casos la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64.

En lo tocante a este artículo, es de reflexionarse en lo dispuesto por la fracción I, misma que hace alusión al beneficio obtenido o daño causado por el infractor, en este sentido, advierte que las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé, prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal; la cantidad de que actualmente estamos hablando asciende a \$12,105.00, cuando en la practica se observa que en algunos casos, se lleva a cabo el inicio de una causa disciplinaria, sin que exista un daño o beneficio obtenido y aún así se impone una sanción administrativa; por tal motivo considero que dicha fracción debe ser objeto de un estudio más detallado, a efecto de que se viera la posibilidad de reformarlo y hacerlo más justo a todos los servidores públicos.

D) Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El 4 de septiembre del 2000, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, esta reforma fue motivada, entre otra razones, por la entrada en vigor de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; otro de los propósitos que motivaron las reformas en comento, fue el de incluir en el Reglamento Interior a determinadas Direcciones Generales Adjuntas y de Área, tanto de la Contraloría Interna como de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, para que coadyuven con éstas en la instrumentación de algunas de las etapas del procedimiento administrativo disciplinario a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por otra parte se precisa la competencia de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial y de los Titulares de los Organos Internos de Control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y en la Procuraduría General de la República, para calificar pliegos preventivos de responsabilidades, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Asimismo la citada reforma tuvo a bien precisar las facultades de la Dirección General de Atención Ciudadana y de los supervisores regionales respecto de la atención y seguimiento de quejas.

Al respecto es importante mencionar que el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, reformado y adicionado por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de septiembre de 1997, no es únicamente la expresión de la facultad reglamentaria del Ejecutivo de la Unión, sino de la enérgica voluntad de reestructurar el sistema de control interno de la Administración Pública Federal.

Con la actualización de este ordenamiento jurídico se da respuesta a los reclamos de la sociedad par combatir la corrupción, a través de medidas de carácter inmediato y profundo que permitan hacer más

eficiente las tareas de control en el ámbito en que el desempeño de la función pública requiere ser fiscalizada con prontitud y con acciones correctivas que impidan toda desviación de conductas que dañen la dignidad de la misión y deberes de los servidores públicos.

En esta línea de acción se produjeron las reformas a la Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 24 de diciembre de 1996, para dotar a las contraloría internas de la autonomía que requiere la función de control.

Artículo 26 fracción III. Los titulares de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia y de sus órganos desconcentrados, o entidad de la Administración Pública Federal en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, las siguientes facultades:

1. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos de ley, con excepción de las que deba conocer la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.

Calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que formulen las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, así como la Tesorería de la Federación, conforme a lo dispuesto por la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, fincando cuando proceda los pliegos de responsabilidades a que hubiere lugar, salvo los que sean competencia de la Dirección General mencionada;

2. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos, y de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que emitan los titulares de las áreas de responsabilidades;



3. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Titular de la Secretaría, así como expedir las certificaciones de los documentos que obren en los archivos del órgano interno de control;

4. Implementar el sistema integral de control gubernamental y coadyuvar a su debido funcionamiento; proponer las normas y lineamientos que al efecto se requieran, y vigilar el cumplimiento de las normas de control que expida la Secretaría, así como aquéllas que regulan el funcionamiento de la dependencia o entidad correspondiente o de la Procuraduría General de la República;

5. Programar y realizar auditorías, investigaciones, inspecciones o visitas de cualquier tipo; informar periódicamente a la Secretaría sobre el resultado de las acciones de control que hayan realizado y proporcionar a ésta la ayuda necesaria para el adecuado ejercicio de sus atribuciones, así como apoyar, verificar y evaluar las acciones en materia de desarrollo administrativo;

6. Emitir, cuando proceda, la autorización a que se refiere la fracción XXIII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el ámbito de la dependencia o entidad de que se trate o de la Procuraduría General de la República;

7. Recibir, tramitar y dictaminar, en su caso, su sujeción a lo dispuesto por el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las solicitudes de los particulares relacionadas con servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate, o de la Procuraduría General de la República, a las que se les comunicará el dictamen para que reconozcan, si así lo determinan, la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y ordenar el pago correspondiente.

Lo anterior, sin perjuicio de la dependencia, entidad o la Procuraduría General de la República conozcan directamente de la solicitud del particular y resuelvan lo que en derecho proceda;

8. Coordinar la formulación de los anteproyectos de programas y presupuesto del órgano interno del

control correspondiente, y proponer las adecuaciones que requiera el correcto ejercicio del presupuesto;

9. Denunciar ante las autoridades competentes, por sí o por conducto del servidor público del propio órgano interno de control que el Titular de éste determine expresamente en cada caso, los hechos de que tengan conocimiento y puedan ser constitutivos de delitos, e instar el área jurídica respectiva a formular cuando así se requiera, las querellas a que hubiera lugar;

10. Requerir a las unidades administrativas de la dependencia o entidad que corresponda o de la Procuraduría General de la República, la información necesaria para cumplir con sus atribuciones, y brindar la asesoría que les requieran en el ámbito de sus competencias, y

11. Las demás que les atribuya expresamente el Titular de la Secretaría y aquellas que les confieran las leyes y reglamentos a los órganos internos de control;

IV. Los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de los órganos internos de control, tendrán en el ámbito de la dependencia de sus órganos desconcentrados, o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, las siguientes facultades:

a) Los de las áreas de responsabilidades:

1. Iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiera lugar, e imponer en su caso las sanciones de conformidad con lo previsto en la Ley de la materia;

2. Llevar los registros de los asuntos de su competencia;

3. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos

respecto de la imposición de sanciones administrativas, así como realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Titular de la Secretaría;

4. Recibir y resolver las inconformidades interpuestas por los actos que contravengan por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y por la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, y realizar, cuando lo considere conveniente, investigaciones de oficio a partir de las inconformidades que hubiere conocido, en los términos de los artículos 68 y 86 de dichos ordenamientos, respectivamente, con excepción de aquellas que por acuerdo del Secretario deba conocer la Dirección General de Inconformidades, así como instruir los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de inconformidades en los términos de las leyes mencionadas, y someterlos a la consideración del titular del órgano interno de control;

5. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en materia de responsabilidades, así como solicitar a las unidades administrativas la información requerida para el cumplimiento de sus funciones, y

6. Las de más que les atribuya expresamente el Titular de la Secretaría.

b) Los de las áreas de auditoría:

1. Coordinar la vigilancia del cumplimiento de las normas de control, fiscalización y evaluación que emita la Secretaría, así como elaborar proyectos de normas complementaria en materia de control, y los relativos a la dependencia, órgano desconcentrado o entidad de que se trate, o de la Procuraduría General de la República;

2. Realizar por sí, o en coordinación con la unidades administrativas de la Secretaría, las auditoría o revisiones que se requieran, y proponer y vigilar la aplicación de las medidas correctivas y

recomendaciones que correspondan;

3. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información requerida para el cumplimiento de sus funciones, y

4. Las demás que les atribuya expresamente el Titular de la Secretaría.

c) Los de la áreas de quejas:

1. Coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y dar cumplimiento a los lineamientos y criterios técnicos que emita la Secretaría en materia de atención de quejas y denuncias;

2. Turnar al área de responsabilidades del órgano interno de control, cuando así proceda, las quejas y denuncias respectivas y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución;

3. Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, de las irregularidades que ha juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones y servicios, así como de las obras públicas que lleven a cabo con la finalidad de que las mismas se corrijan cuando así proceda;

4. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información requerida para el cumplimiento de sus funciones, y

5. Las demás que les atribuya expresamente el Titular de la Secretaría.

Para la atención de los asuntos y la substanciación de los procedimientos a su cargo, los titulares de

los órganos internos de control, así como los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades se auxiliasen del personal adscrito a los propios órganos internos de control.

El cumplimiento de las obligaciones previstas para el personal mencionado en el último término del párrafo anterior, dará lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas de conformidad con las disposiciones aplicables.

La función del delegado, comisario y titular del órgano interno de control, podrá concentrarse en cualquiera de sus modalidades en un mismo servidor público que será en este caso, el titular del órgano interno de control, de acuerdo a las necesidades de la Secretaría, y

V. Los supervisores regionales a que se refiere el artículo 2 de este Reglamento ejercerán en la circunscripción territorial que determine el Titular de la Secretaría a las atribuciones referidas en la fracción II del artículo 20, así como las de tramitar y dar seguimiento a las investigaciones respecto de las quejas y denuncias relacionadas con servidores públicos, y verificar y evaluar la calidad de los servicios que presten las autoridades federales en dichas circunscripción.

(Derogado).

Los supervisores regionales serán auxiliados en el ejercicio de las atribuciones a que se refieren los párrafos anteriores, por los supervisores regionales adjuntos correspondientes.

En función de lo anterior, podemos resaltar la facultad que ostenta la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para designar y remover directamente a los contralores internos de dependencias y entidades, y de la Procuraduría General de la República, reforzando con ello, el vínculo funcional de éstos respecto del órgano rector, sustrayendo de la línea de mando del órgano fiscalizado.

Asimismo, se confieren atribuciones directas a los órganos internos de control de las entidades paraestatales para iniciar el procedimiento administrativo a los servidores públicos de éstas, en los

casos en que se presume la necesidad de fincar responsabilidades en los términos de Ley.

A mayor abundamiento, es importante destacar que se dotó expresamente el carácter de órganos de autoridad a las contralorías internas, con mención específica de su estructura básica, a partir de la atención de quejas y denuncias, la auditoría y la competencia integral en materia de responsabilidades; además, de tener como fin primordial, el de unificar la potestad sancionadora en materia de responsabilidades a efecto de que los órganos internos de control al tiempo que fincan sanciones disciplinarias, sin distinción de la cuantía, impongan las sanciones económicas, situación que con anterioridad, era competencia exclusiva de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En este contexto, se determina la competencia de las unidades administrativas de la Secretaría para asegurar la legitimidad de los actos que les corresponde realizar en el orden administrativo con sujeción a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional y con ello propiciar una organización de carácter institucional que permita que el ejercicio de las atribuciones conferidas se realice bajo un esquema de eficiencia, obteniendo una mejor coordinación, dirección y supervisión de las acciones que tiene encomendadas la dependencia.

**CAPITULO III**  
**ANALISIS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE DETERMINACION DE**  
**RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

## A) Procedimiento Administrativo.

El Estado que vivimos es un Estado de derecho que subordina su actuación a los principios del orden jurídico vigente. Ese orden está integrado por la Constitución Política, las leyes y reglamentos, los tratados y demás disposiciones de observancia general.

La organización política se propone el bienestar general y una política de justicia social correlativa a dicho orden, que garantice los derechos humanos, mantenga el principio de la supremacía de la ley, una justa distribución de la riqueza nacional y la responsabilidad del Estado.

Las formalidades y trámites legales que le dan vida y configuración al acto administrativo vienen a constituir lo que se denomina procedimiento administrativo. En otras palabras, ello estriba en una serie de pasos, actuaciones, diligencias o garantías debidamente concatenadas y que conducen a un acto administrativo, de tal manera que al encontramos en un Estado de derecho, el principio de legalidad constituye el hilo conductor del procedimiento, esto nos conduce a sostener que todo acto administrativo debe provenir de autoridad competente que se encuentre elaborado por escrito debidamente fundado y motivado, y que se notifique personalmente al destinatario para que esté en posibilidad de hacer valer sus derechos.

En esa virtud al ser el medio o vía legal de realización de los actos administrativos, es fundamental que todas las autoridades administrativas Federales, Estatales y Municipales en la esfera de su competencia, conozcan con veracidad, con pleno entendimiento cada uno de los pasos que rigen la secuela del procedimiento que ha sido instituido para cada acto en cuestión, sin perder de vista que deben preservar y respetar el principio de legalidad que rige su proceder, por que ante la posible desviación, irregularidad, ilegalidad o arbitrariedad, el acto nulo o viciado debe ser combatido por la parte agraviada haciendo valer los medios de defensa que marca la ley para cada caso particular.

El maestro Narciso Sánchez Gómez, señala que "Alfonso Nava Negrete, define al procedimiento administrativo, como "El medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta



concurrer a la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración. Quedando incluidos en este concepto, los de producción, ejecución, autocontrol e impugnación de los actos administrativos y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad la conducta administrativa; por su parte Gabino Fraga refiere que el procedimiento es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial; Serra Rojas sostiene que el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades, ordenados y metodizados en las leyes administrativas, que determinan los requisitos previos que proceden al acto administrativo, con su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin. Esas formalidades representan una garantía para los administrados para evitar arbitrariedades y obtener un resultado determinado, asegurando el interés general.

Asimismo Miguel Acosta Romero, define al procedimiento administrativo como un conjunto de actos realizados conforme ciertas normas para producir un acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas."<sup>18</sup>

Abundando en lo anterior, es importante señalar que los autores coinciden en señalar que el procedimiento administrativo es el conjunto de actos que realiza la administración, bien para producir otro acto administrativo, o bien para lograr su ejecución.

El procedimiento administrativo se clasifica en:

a) El procedimiento de gestión administrativa o de oficio, es aquel en donde todas las actuaciones son provocadas por la administración pública, con formalidades simples, rápidas, ágiles, flexibles y limitadas al cumplimiento de la ley para asegurar el interés general, y en su desenvolvimiento no

<sup>18</sup> Sánchez Gómez Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Edición. México 1998, p.p. 356-358.

intervienen los particulares, ejemplo la expropiación, el cobro forzoso de tributos o la requisición, etcétera.

b) El procedimiento administrativo de carácter imperativo o coercitivo que afecta derechos de los particulares, generalmente se configura con la imposición de sanciones administrativas.

c) El procedimiento de tramitación, es el conjunto de pasos que conducen a un acto definitivo, o sea, a una decisión administrativa, puede ser el relativo a la tramitación de un expediente de expropiación o de decisión.

d) El procedimiento administrativo de oposición, que también se le llama de reclamación o de conformidad, que se inicia a instancia de parte y concluye de oficio, es el caso de los recursos administrativos.

e) El procedimiento administrativo de ejecución, se refiere a la serie de actos que tienden al cumplimiento obligatorio de una ley por la vía coactiva, el ejemplo más común lo representa el procedimiento administrativo de ejecución en materia fiscal.

f) El procedimiento contencioso administrativo es aquel que se desarrolla ante un Tribunal de naturaleza administrativa para resolver un conflicto entre un particular y la administración pública.

La función administrativa se realiza por medio del procedimiento administrativo constituido por las formas legales o técnicas, necesarias para formar la voluntad de la Administración Pública. Ellas señalan los cauces concretos, o conjuntos de reglas, a través de las cuales se elabora el acto administrativo o declaración de la voluntad administrativa.

Al estudiarse esta materia de una manera general, es necesario deslindar los caminos que debe transitar la administración.

a) La gestión administrativa o de oficio en la que no intervienen los particulares, salvo por excepción. Es una actuación espontánea de la administración para el cumplimiento de los fines del Estado, con formalidades muy simples, ágiles, flexibles y limitadas al cumplimiento de la ley y a asegurar el interés general.

b) El procedimiento administrativo de carácter imperativo constitutivo o procedimiento externo o procedimiento interno, que crea o afecta los derechos de los particulares, que deducen sus pretensiones administrativas. Estos son originados en la ley y protegidos a través de los procedimientos administrativos que son una sucesión de garantías jurídicas.

El procedimiento administrativo, en sus tres fases más particulares: la preparatoria, la constitutiva y la integrativa de la eficacia, reviste las siguientes formas:

1. El procedimiento de tramitación o conjunto de actos que conducen el acto definitivo, o sea, la decisión administrativa.
2. El procedimiento administrativo de oposición, para sustanciar la preferencia del derecho anterior.
3. El procedimiento de ejecución o serie de actos que tienden al cumplimiento de los propios contenidos del acto.
4. El procedimiento sancionador, mediante el cual la administración castiga las violaciones legales; y
5. El procedimiento revisor, cuando la administración revisa los actos de oficio o mediante los recursos administrativos.
6. Procedimientos especiales como el que alude la ley de invenciones y marcas, arts. 193 y 197 para declarar la nulidad de una patente; otras leyes. Procedimientos para condonación de multas de febrero de 1972, etc...

Asimismo, existen principios que rigen al procedimiento administrativo, son los que otorgan la especial individualidad y contribuyen a diferenciarlo del procedimiento judicial con el que no puede ser confundido ni por su estructura y dinámica, ni por la finalidad inmediata que cada uno de ellos trata de alcanzar. De ahí la importancia que tienen para estudiarlos y considerarlos como fundamentales del procedimiento administrativo, puesto que este conocimiento permite aprehender toda la gama concreta de cada una de esas actuaciones administrativas, ya sean constitutivos, comunes u recursivos. En esas condiciones a continuación procedo a comentarlos según su relevancia jurídica y doctrinal.

I. Principio de legalidad, representa una regla de conducta y un deber para todas las autoridades administrativas del Estado al sostener como una de sus obligaciones ajustarse a la ley que regula sus actos y procedimientos fundando y motivando los acuerdos, las resoluciones, notificaciones y demás diligencias que realicen en la esfera de su competencia para darle seguridad jurídica a los particulares, constituyendo a su vez el centro motor y el hilo conductor del Estado de derecho imperante en México, tal como lo estatuye el primer párrafo del artículo 16 de nuestra Ley Suprema: "Nadie, puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

En este sentido, es importante resaltar, que en principio es obligación de las autoridades del Estado iniciar y desarrollar los procedimientos administrativos por escrito, que sean de la esfera de su competencia, que se funde y motive la causa legal de los mismos. La competencia debe corroborarse en cada una de las leyes que regulan el acto, según el servidor público que lo emite, asentándose su nombre completo, el cargo que desempeña, y estampándose su rúbrica que viene a darle tal representatividad o titularidad de la función. La fundamentación se refiere al señalamiento de los preceptos jurídicos materiales como procedimentales que rigen el acto. La motivación constituye el señalamiento de las circunstancias, las razones particulares o motivos que dieron origen a ese procedimiento, debiendo existir adecuación entre dichos aspectos para que se justifique la eficacia de la hipótesis normativa aplicable u observable.

En relación con este principio, Andrés Serra Rojas, hace referencia más que todo a la garantía de legalidad, al señalar que: "El artículo 14, párrafo cuarto de la Constitución al aludir 'a las leyes expedidas con anterioridad al hecho', establece la garantía de legalidad, además de los numerosos preceptos de la misma que mantienen el principio de subordinación a la ley."<sup>19</sup>

Este principio también nos conlleva a sostener que todas las autoridades administrativas del Estado sólo pueden hacer lo que la ley les permite, cuidando la correcta aplicación de la misma, para evitar el abuso o desvío de poder, la desproporcionalidad o injusticia manifiesta, así como la arbitrariedad en perjuicio de los intereses del particular, toda vez que dicho principio también se equipara a una garantía individual y a un derecho subjetivo del gobernado, y en caso de quebrantarse por los servicios públicos se puede restablecer su vigencia al hacer valer los medios de defensa que se han creado en favor de los particulares, como el recurso administrativo, el juicio de nulidad o el amparo en materia administrativa.

A mayor abundamiento, el principio de legalidad nos permite obtener los siguientes elementos o requisitos constitucionales que le dan vida y esencia, a saber: a) Que todo procedimiento administrativo se haga por escrito; b) Que sea emitido y ejecutado por autoridad competente; c) Que se funde y motive directamente la causa del procedimiento; d) Que se notifique legalmente ese procedimiento al destinatario, así como el acto definitivo con el que se concluye el mismo procedimiento; e) Que la ley que regula el acto o dicho procedimiento contemple el medio de defensa que puede hacer valer el particular para proteger sus derechos.

II. Principio de audiencia. En su esencia establece que todo administrado debe tener la oportunidad de ser oído en el curso de un procedimiento administrativo que de cualquier modo lo involucre, afectando sus derechos subjetivos o intereses legítimos, para que pueda ser escuchado en defensa propia mediante la presentación de sus razones, argumentos o alegaciones que tenga a su favor para desvirtuar un acto administrativo o procedimiento que lesiones sus derechos. El administrado también

---

<sup>19</sup> Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Edición, México 1989. p. 294.

debe tener la oportunidad de ser asesorado en ese asunto por un profesional del derecho en caso de ser necesario así como el de ofrecer pruebas y ser presentadas en tiempo y forma ante la autoridad administrativa respectiva, además de alcanzar una decisión fundada en derecho en donde se hayan tomado en cuenta todos sus argumentos, pruebas y alegatos, para que de esta forma se revoque, se modifique o se deje sin efecto el procedimiento que resulte ilegal o nulo.

La garantía de audiencia comprende dos aspectos esenciales, uno de fondo y otro de forma. El primero de ellos sostiene que nadie puede ser privado de la libertad de sus propiedades, posesiones o derechos mientras se encuentre en estado de indefensión; el segundo, dice que para poder privar a un particular de la libertad, propiedades, posesiones o derechos, debe existir un procedimiento previo tramitado conforme a las formalidades legales establecidas y en donde se haya dictado una resolución definitiva debidamente fundada y motivada y que se haya notificado correctamente al destinatario.

En función de lo anterior, podemos señalar que el principio de audiencia fue elevado a rango constitucional tal y como se observa en el segundo párrafo del artículo 14 de nuestra Ley Fundamental, que dice: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas anterioridad al hecho".

III. Principio de oficialidad, recomienda que es la propia autoridad administrativa la que debe provocar o iniciar la mayoría de actuaciones administrativas para ni diluir o entorpecer la marcha de la administración pública, tal es el caso del procedimiento administrativo de ejecución, de la expropiación, de la requisición de bienes o servicios, del decomiso de bienes, de la revocación de licencias, concesiones o autorizaciones, etc... porque tiene el deber y al mismo tiempo el derecho de mover el procedimiento administrativo hasta llegar al acto administrativo definitivo para el eficaz funcionamiento del Poder Ejecutivo del Estado, porque no puede quedar a criterio de los particulares cuándo y en qué momento se deben realizar diversos actos administrativos, ya que ello sería

contraproducente para la buena marcha de la administración pública; sin embargo no debe perderse de vista que hay ciertos procedimientos administrativos que se inician a instancia de parte y concluyen de oficio, como es el caso de los recursos administrativos, las instancias de aclaración administrativa, o de condonación de tributos, etc..., sin embargo, en su culminación, las dependencias y organismos administrativos deben procurar que se atiendan los trámites y formalidades conducentes para no entorpecer el avance de la administración pública y sobre todo el correcto desempeño en la prestación de servicios sociales a la colectividad.

IV. Principio de informalismo o sencillez a favor del administrado, significa que el procedimiento administrativo debe estar exento de fórmulas sacramentales, trámites difíciles o complicados que provoquen anacronismo, negligencia o torpeza en su desarrollo, pues no se puede concebir como una carrera de obstáculos que ha de salvar el particular para conseguir la expedición de un acto administrativo o el reconocimiento de sus derechos, por lo tanto debe haber flexibilidad, sencillez y facilidad en el entendimiento y desarrollo de dicho procedimiento, sobre todo pensando en que muchos particulares no son especialistas o técnicos del derecho, ni están en condiciones económicas para pagar los servicios de un abogado.

V. Principio de celeridad, es aquél que recomienda que los procedimientos administrativos, sean rápidos, de modo que en el tiempo más breve posible se llegue a una resolución fundada en derecho, que ponga fin al caso suscitado o que resuelva la pretensión del gobernado.

VI. Principio de economía o gratuidad y eficacia, lo cual significa por un lado que deben evitarse complicados, costosos y lentos trámites administrativos que dificulten el desenvolvimiento de un procedimiento administrativo, por otro lado se debe actuar con certeza y con esmero para que el trabajo sea exitoso, esto es, que en todo procedimiento se debe buscar los buenos frutos o las mejores ventajas esperadas tanto para la administración pública, como para los particulares. Cabe abundar que la gratitud de los procedimientos administrativos se refiere a que éstos deben ser gratuitos, que no cobrara por la tramitación de los mismos, salvo en los casos que expresamente lo señale la ley.

VII. Principio de publicidad. Se refiere a que todos los procedimientos administrativos se les debe de dar la suficiente difusión a favor de sus destinatarios con el objeto de que conozcan oportunamente su evolución y sus resultados, ya que sólo así pueden surtir efectos jurídicos los diversos actos administrativos que el dan vida a un procedimiento, tal medida alcanza eficacia con la comparecencia de las partes a las diligencias, audiencias, notificaciones y publicaciones por medio de los órganos oficiales u otros medios de información o comunicación.

VIII. Principio de escrituriedad, es el que recomienda que los procedimientos administrativos deben hacerse por escrito, fundados y motivados, para que se cumpla con la forma y las formalidades del mismo, sobre todo por que vivimos en un Estado de derecho y ello se exige de conformidad con el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política Federal, para que así se le dé más seriedad, respeto y eficacia a los actos administrativos del Estado.

IX. Principio sobre el decoro y buen orden, este recomienda que en el procedimiento administrativo deben reprimirse los excesos manifiestos del lenguaje, las faltas de consideración y respeto a los órganos de la administración pública, así como a su titulares, pues toda solicitud, instancia o petición, debe dirigirse en forma pacífica y con respeto tal como lo asienta el artículo 8o. de la Ley Fundamental del País. Las faltas contra dichas formas se reprimen comúnmente con sanciones administrativas como la amonestación, el apercibimiento o la multa.

En otro orden de ideas, y toda vez que se ha señalado en varias ocasiones cual es la diferencia entre el proceso y el procedimiento, en esta investigación abordaremos en forma breve tal situación; mencionando que hay diferencias entre el criterio de los procesalistas y los administrativistas sobre la naturaleza del proceso en general, y en particular, con las relaciones que se deban establecer con el proceso y el procedimiento.

El punto de partida del proceso es la iniciativa del actor y la contestación del demandado. Fijada la cuestión jurídica, el orden lógico del procedimiento debe culminar en una resolución o examen de las pretensiones planteadas.



En este sentido, Serra Rojas refiere que: "Guasp, considera al proceso como la resolución de un conflicto social, en tanto que Pallares considera que proceso significa un conjunto de fenómenos, de actos o acontecimientos, que suceden en el tiempo y que mantienen entre si determinadas relaciones".<sup>20</sup>

El proceso administrativo es una forma del proceso jurídico y se caracteriza por una serie de actos coordinados y regulados legalmente por medio de los cuales se verifica la función administrativa, en forma regular o en controversias sobre su materia.

En el campo del derecho administrativo es de aplicarse no sólo este concepto, sino el proceso jurisdiccional cuando la administración lo realiza.

En términos generales se llama proceso a toda instancia ante un juez o tribunal sobre la diferencia entre dos o más partes, indica un conjunto de actos jurídicos coordinados encaminados a la satisfacción de la pretensión planteada.

El procedimiento, por el contrario, son las formas según las cuales los negocios administrativos se preparan, es decir, es el conjunto de trámites realizados para llegar a la elaboración del acto administrativo o a la solución de un proceso.

El procedimiento administrativo que se sigue en los Organos de Control Interno de las dependencias de la administración pública federal, se encuentra establecido en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; en este sentido, señalaremos, los pasos que intervienen en dicho procedimiento:

#### I. Citación a Audiencia:

---

<sup>20</sup> Idem. Ob cit., p.p. 285-286

Citación.- Etimológicamente la palabra *cito* viene del verbo *sieo* que significa mover, incitar, llamar a voces, *vocito*, por que la citación se hacía en un principio por voz del pregonero.

También el verbo *cico* del que se deriva *cito*, significa cierta impulsión o apremio, al mismo tiempo que la prontitud en la comparecencia o presentación ante el juez.

En tal sentido, citación se entiende como el llamamiento que se hace de un orden judicial a una persona para que se presente en el juzgado o tribunal en el día y hora que se le designa, bien a oír una providencia, o a presenciar un acto o diligencia judicial que pueda perjudicarla, bien a prestar una declaración.

Como ya se mencionó con anterioridad, el presunto responsable tendrá la garantía de audiencia a que hace referencia el artículo 14 constitucional; para tal efecto, el órgano de control interno de la dependencia o entidad, llevará a cabo la elaboración de un oficio citatorio, mediante el cual se le hará saber, la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, así como el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

En este contexto, no se omite señalar que entre la fecha de la citación y la de la audiencia, deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles; además de que si la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias. A respecto, es importante aclarar que la administración pública no tiene necesidad de actuara a espaldas de las personas a quienes afecte con su actuación, por el contrario, debe en todos los casos darles la oportunidad de esgrimir las defensas que la ley debe reconocerles.

## 2. Notificación del Citatorio.

ESTA TESIS NO CAYE  
DE LA RESPONSABILIDAD

Notificación.- "Para el doctor Cipriano Gómez Lara, es la forma, la manera o el procedimiento marcado por la ley, por cuyo medio, el tribunal hace llegar a las partes o a los terceros el conocimiento de alguna resolución, o de algún acto procesal, o bien tiene por realizada tal comunicación para los efectos legales.

A partir de que la notificación surte sus efectos empiezan a correr los términos o plazos de las actuaciones para cuyo ejercicio aquéllos se conceden. Una resolución judicial es procesalmente inexistente mientras no se da a conocer a los interesados, mediante la notificación; antes de ésta, la resolución ni favorece ni perjudica a las partes".<sup>21</sup>

#### a) Formas de Notificación

En lo referente a la notificación del oficio citatorio, es importante señalar que el Código Federal de Procedimientos Penales, de aplicación supletoria en el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, en su artículo 109 señala textualmente que:

Las notificaciones personales se harán en el tribunal o en el domicilio designado. Si no se encuentra al interesado en el domicilio designado, se le dejará con cualquiera de las personas que allí residan, una cédula que contendrá: nombre del tribunal que la dicte, causa en la cual se dicta, transcripción, en lo conducente, de la resolución que se le notifique, día y hora en que se hace dicha notificación y persona en poder de la cual se deja, expresándose, además, el motivo por el cual no se hizo en persona al interesado.

Si el que deba ser notificado se niega a recibir al funcionario encargado de hacer la notificación, o las personas que residan en el domicilio se rehusan a recibir la cédula, o no se encuentra nadie en el lugar, se fijará en la puerta de entrada.

---

<sup>21</sup> Gómez Lara Cipriano, Teoría General del Proceso, Editorial Harla, Octava Edición, México 1990, p. 320.

### 3. Audiencia.

En principio definiremos a la audiencia, como: "el acto y efecto de escuchar públicamente, el juez o tribunal a las personas que exponen, reclaman o solicitan alguna cosa, para que en su oportunidad sea tomada en cuenta cuando se decida el pleito o causa".<sup>22</sup>

#### a) Etapas de la Audiencia.

1. Se abre la audiencia el día y hora indicados en el oficio citatorio correspondiente; se hace referencia al artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como fundamento legal, por medio del cual se inicio procedimiento administrativo al encausado; se mencionan a los testigos de asistencia que intervienen en el desahogo de la audiencia, se cita brevemente la irregularidad o irregularidades cometidas por el servidor público involucrado; se le hace saber al mismo, conforme a la fracción I del artículo 247 del Código Penal Federal, que la falsedad de declaraciones ante autoridad distinta a la judicial es penada y se toman los generales del encausado, y de su defensor en caso de que compareciere con alguno.

2. Se procede a darle el uso de la voz al servidor público, presentan sus argumentos de defensa, así como las pruebas que considere procedentes, para desvirtuar las irregularidades a él atribuidas.

3. En atención a lo dispuesto por el artículo 54 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se procede a tomar algunos datos de carácter socioeconómico al servidor público, tales como:

a) Si posee bienes muebles o inmuebles a su nombre, de que debe proporcionar la ubicación de los mismos en caso de los inmuebles y los datos de los muebles que por lo regular va dirigida la pregunta a los vehículos de su propiedad;

---

<sup>22</sup> Colegio de Profesores de Derecho Procesal. Facultad de derecho de la UNAM. Derecho Procesal. Editorial Harta. Edición. México 1997. p. 32

b) Si tiene cuentas bancarias a su nombre, el nombre de la Institución Bancaria y de ser posible el saldo de la cuenta o cuentas;

c) Cuantas personas dependen económicamente de él;

d) Si ha sido sancionado anteriormente y en caso de haberlo sido, que sanción se le impuso.

e) Si cuenta con algunas otras percepciones, a parte de la que tiene por parte de la dependencia o entidad

4. Se procede a acordar lo correspondiente a las manifestaciones del servidor público, lo tocante a sus pruebas y se abre la etapa de alegatos, en la que el servidor público declarara lo que a su derecho convenga; finalmente se cierra la audiencia, dejando pendiente la valoración o desahogo de alguna prueba si la hubiere, o si no hubiere prueba pendiente que acordar o alegato que reproducir, se cerraría la audiencia, firmando al calce y al margen los que en ella intervinieron, señalando la hora en que concluyó la misma.

#### B) Resolución.

Podemos definirla como la determinación que dictó el órgano de autoridad, previo análisis de los elementos que se allegó, misma que debe de estar debidamente fundada y motivada, la cual debe ser expresada por escrito y notificada oportunamente al interesado.

Los requisitos que deberán observarse en la determinación de responsabilidades, son los siguientes:

a) Las resoluciones que se pronuncien para imponer sanciones a los servidores públicos o, en su caso, para absolverlos, deberán cumplir con lo previsto en los artículos 53 y 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, en especial, con el artículo 54 debiendo ser

razonados todos y cada uno de los elementos previstos en el mismo, fundándose para ello en los documentos respectivos que deben obrar en el expediente.

b) En términos de lo dispuesto por los artículos 279 a 290 del Código Federal de Procedimientos Penales, se deberán valorar todas y cada una de las pruebas que obren en el expediente y determinar cuales acreditan la existencia del hecho que constituye la infracción del supuesto legal contenido en determinado ordenamiento; realizando el razonamiento lógico-jurídico para concluir si efectivamente o no, la conducta del servidor público se ubicó en el supuesto previsto en las leyes, manuales, reglamentos, etc., invocados en el oficio citatorio y como consecuencia de ello, si se incurrió en violación de las previsiones establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, En su caso, se deberá determinar e individualizar la sanción aplicable al caso concreto, adecuando la imposición de la sanción al tipo de falta, previo análisis de los elementos contenidos en el artículo 54 de la ley de la materia.

c) Se deberá observar que el monto del daño o perjuicio económico, o el lucro o beneficio indebido obtenido quede debidamente acreditado y determinado; y de ser así, imponer la sanción económica en términos del artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

d) Cuando por el monto del daño o perjuicio causado sea necesario imponer la sanción económica, ésta deberá determinarse conjuntamente con la responsabilidad administrativa en la resolución que imponga la sanción correspondiente; considerando el monto del daño, perjuicio o lucro causado u obtenido por el infractor.

e) En el expediente que deberá estar ordenado y foliado, deberá obrar, además de las constancias de las diligencias de notificación de la resolución administrativa del órgano de control interno, la totalidad de los documentos que sirvieron de fundamento para dictar la resolución y determinar el monto del daño patrimonial.

f) Conforme al último párrafo del artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

vigilancia del respeto a tales preceptos legales, como la imposición de sanciones administrativas corre a cargo del Ejecutivo; y por lo que respecta al Judicial, éste se encarga de resolver toda clase de controversias suscitadas entre los particulares o entre estos y los Poderes Públicos y para ese efecto dispone de la fuerza o autoridad necesaria para hacer cumplir los fallos; es así como podemos corroborar, que la potestad sancionadora del Estado es ejercida en la vida práctica por los mencionados Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el primero al crear las leyes para la convivencia social y para reprimir los excesivos desvíos de gobernantes y gobernados, el segundo, promulga y ejecuta las leyes, y el tercero, atiende y soluciona toda clase de conflictos particulares, públicos o entre ambos sectores.

En estas condiciones, la potestad sancionadora del Estado, es una de las más altas manifestaciones de su poder soberano o autoridad, y al ser ejercitada por sus órganos, le permite mantener la vigencia del derecho en aquellos casos en que los particulares o los servidores públicos quebrantan las leyes que son el sustento de la armonía social.

Dicha potestad nace de nuestra Ley Suprema, se hace extensiva en las leyes y reglamentos materiales y procedimentales que tiene que ver con esta cuestión, y debe ejercitarse cuando hay necesidad de castigar, reprimir, advertir o poner un escarmiento a las personas físicas y morales que violan las leyes y reglamentos públicos.

Para cumplir tal facultad se debe observar el principio de legalidad a manera de no quebrantar las garantías individuales que consagra la Constitución Política Federal, para que las penas, sanciones o medidas coercitivas respectivas se encuentren debidamente fundadas y motivadas, expedidas por autoridad competente, que se encuentren vigentes en el momento que se cometió la infracción o delito las normas aplicables a cada caso particular, y que sean congruentes con la gravedad de la violación legal las sanciones aplicables, para evitar el despotismo, la arbitrariedad, la desproporción, el abuso o la injusticia manifiesta.

La Doctora Maragarita Lomeli Cerezo, asienta que: "La potestad sancionadora, como medio de

Público, el superior jerárquico de la dependencia o entidad enviará a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, 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 SECODAM deba, directamente, conocer del caso o participar en las investigaciones.

En la práctica del procedimiento administrativo, se manejan dos tipos de resoluciones, que son las resolutivas y las sancionatorias; las primeras son aquellas en las cuales el Organo de Control Interno, determinó a través del análisis de la documentación que integra el expediente en que se actúa, no imponer sanción alguna al servidor público o referir que no se encuentra en posibilidades de emitir pronunciamiento, toda vez que se encuentra pendiente de resolver alguna controversia de carácter penal o civil, etc..., que esta íntimamente ligada con la litis del asunto.

Las sancionatorias son aquellas que llevan consigo algún tipo de sanción al servidor público, tal y como lo hemos señalado con anterioridad, estas estarían impuestas conforme a lo dispuesto por el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

## 1. Sanciones.

La realización de las funciones del Estado implica la existencia de diversas facultades legales otorgadas a favor de los Poderes Públicos, con el fin de que puedan cumplir las tareas de interés social que les impone su propio marco jurídico, por ese motivo, es básico el desempeño tradicional de las funciones legislativa, administrativa y jurisdiccional que son el sustento y la base de todo Estado de Derecho, y como consecuencia de una propia exigencia social ha predominado para mantener el equilibrio de la convivencia social como su principal hilo conductor, lo que conocemos como potestad sancionadora del Estado.

Esa potestad sancionadora la ejercen los tres Poderes de la Unión, así como los propios de las entidades federativas, en efecto, el Legislativo define y clasifica, las faltas o infracciones, los delitos y las sanciones que deben aplicarse a los que contravienen las normas jurídicas; la ejecución y la



ejercer la acción directa o de oficio de la administración, que es un tributo indispensable para la realización de sus fines y derivado de la soberanía misma del Poder Público es una Institución que tiene carta de naturaleza en la teoría y la práctica del derecho administrativo moderno... El Problema consiste, esencialmente, en lograr el equilibrio y armonía entre los intereses de la colectividad y las garantías individuales hoy más que nunca una preciada conquista de la humanidad que ha de conservar el estado democrático de nuestros días, si quiere sobrevivir como tal."<sup>23</sup>

Las sanciones disciplinarias, son aquellas que la autoridad impone a los servidores públicos con base en un vínculo particular que los une con la administración. Esta facultad sancionadora nace de la ley, y tiende a preservar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones de los servidores públicos, y en tal virtud ha surgido lo que se llama la responsabilidad administrativa.

Al respecto Eduardo García Máynez, considera que: "La sanción es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal".<sup>24</sup>

Las sanciones administrativas están contempladas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismas que consisten en:

I. Apercibimiento privado o público;

II. Amonestación Privada o Pública;

III. Suspensión;

---

<sup>23</sup> Lomeli Cerezo Margarita Dr.. Derecho Fiscal Represivo. Editorial Porrúa. Edición, México 1997. p.p. 29-30

<sup>24</sup> García Máynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. Edición, México 1974. p. 294.

IV. Destitución del puesto;

V. Sanción Económica, y

VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

En función de lo anterior, podemos decir que el apercibimiento es la llamada de atención escrita que mediante una resolución fundada y motivada se hace por el superior jerárquico a uno de sus subordinados para que reconsidere su conducta o sus faltas en el trabajo, motivándolo a su vez para que enmiende su comportamiento en bien de los intereses públicos, ya que en caso contrario se le aplicará una sanción más drástica y de mayores consecuencias.

La amonestación por su parte una advertencia que las autoridades administrativas hacen a sus subordinados ante posibles irregularidades o indisciplinas en el desarrollo de su trabajo, y que lleva como finalidad orientarlos y encauzarlos para que actúen en forma correcta y dentro de los causes legales, su trabajo sea eficaz, advirtiéndoles de las consecuencias que puede acarrearles las conductas negativas en la prestación de un servicio público.

La suspensión es la privación temporal de las labores de trabajo dentro de alguno de los Poderes del Estado de un servidor público para desempeñar la función que le tiene conferida legalmente, así como la remuneración que es consecuente de la misma, por el tiempo que dure la suspensión.

La destitución del puesto, es la terminación de los efectos del nombramiento como consecuencia de una resolución administrativa expedida por la autoridad competente que le ha fincado una responsabilidad administrativa, y como consecuencia de la gravedad de la infracción se hace acreedor a esa sanción, que viene prácticamente a extinguir la relación laboral entre el servidor Público y el Estado.

La sanción económica, es la retribución en dinero que debe hacer el servidor público a quien se le impone la responsabilidad administrativa, de conformidad con las normas aplicables en la materia y mediante una resolución debidamente fundada y motivada expedida por la autoridad competente.

Este tipo de sanción deberá establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, pero que en todo caso no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos, y siguiendo las prescripciones de los artículos 109 fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El procedimiento para determinar en cantidad líquida, respecto de su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, es el siguiente:

I. La sanción impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición;

II. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de pago de la sanción.

Ejemplo: Sanción de \$30,000.00

Se multiplica el salario mínimo actual de \$40.35 por 30, para obtener el salario mínimo mensual, que es de \$1,210.50, mismo que se divide entre la cantidad de la sanción, o sea los \$30,000.00, obteniéndose del cociente 24.78314, que es la equivalencia en salarios mínimos.

La inhabilitación, se trata de la privación temporal del derecho para poder ejercer una función pública en vista de haber incurrido en una responsabilidad de carácter administrativo o bien de índole político, y para ese efecto la legislación pertinente habla de un mínimo de uno a veinte años, según la gravedad de la falta o infracción cometida.

Al respecto es importante precisar que una vez transcurrido el plazo de la sanción que haya sido mayor a diez años y la persona que fue inhabilitada desee ingresar a alguna dependencia o entidad, se requerirá que esa dependencia o entidad, dé aviso a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

En este contexto, no se omite referir que todos los procedimientos administrativos que sean ilegales, que no hayan cumplido con las formalidades que establece la ley, o que padezcan vicios de fondo en la imposición de las sanciones administrativas, deben ser combatidos por el agraviado, mediante el recurso administrativo, el juicio de nulidad o el juicio de amparo, pues es el camino, fundamentalmente recomendable para exigir que el poder represivo de la administración pública se ajuste a la legalidad, especialmente cuando sea notable el desvío de poder, la injusticia manifiesta, la desproporción, la arbitrariedad, la falta de motivación y fundamentación, la incompetencia de la autoridad que emitió ese acto o cualquier otro vicio que permita declarar la nulidad absoluta o relativa del acto administrativo.

## 2. Medios de Impugnación.

La administración de justicia es una de las aspiraciones mayores de la humanidad, que se persigue regulando jurídicamente la conducta de relación entre los hombres; pero cuando ocurre la violación de las normas primarias, sustantivas o materiales, es menester acudir a los preceptos instrumentales, procesales, adjetivos o secundarios (cronológicamente) para que el derecho objetivo, cumpla con su misión imperativa de respeto al mandato legal. Empero, la resolución judicial (o por otro juzgamiento obtenido) puede contener un error in iudicato (de fondo) o un error in procedendo, que aleja la finalidad de la justicia. Es aquí dónde y cuándo aparece la función de los recursos. Supuesta la condición falible humana, el derecho procesal ha creado estos instrumentos, llamados medios impugnativos y recursos, con la finalidad definida de procurar corregir los yerros de juzgamiento que se alegan cometidos en el proceso de los litigios ya juzgados.

Así pues se puede definir que los medios de impugnación son actos procesales de las partes dirigidas

a obtener un nuevo examen, total o limitado a determinados extremos y un nuevo proveimiento acerca de la resolución judicial que el impugnador no estima ajustada a derecho, en el fondo o en la forma, o que reputa errónea en cuanto a la fijación de los hechos. El presupuesto de la impugnación consiste, pues, en que la resolución impugnada haya ocasionado un perjuicio a quien se presente a impugnarla, o mejor dicho, no tanto en su existencia efectiva, como en la afirmación de haberlo sufrido, ya que la declaración de sí ha mediado o no, corresponda al momento en que se falle acerca del medio impugnado esgrimido.

Los medios de impugnación pueden clasificarse en razón de la generalidad o especificidad de los supuestos que pueden combatir, en ordinarios, especiales o excepcionales.

Los primeros son los que se utilizan para combatir la generalidad de las resoluciones, son el instrumento normal de impugnación. Los especiales son aquellos que sirven para impugnar determinadas resoluciones, señaladas en concreto. Los excepcionales son los que sirven para atacar resoluciones que han adquirido la autoridad de la cosa juzgada.

El maestro Gómez Lara, aclara que: "por los medios de impugnación las partes, y también alguna vez los terceros afectados, pueden combatir las resoluciones".<sup>25</sup>

Recurso Administrativo.- El recurso administrativo es la posibilidad que tiene la administración pública de reconocer, corrigiéndolo, un error de su actuación, y lo hará en virtud de una petición del particular en ese sentido; petición que tiene su origen primario en el artículo 8o. de nuestra carta magna.

La administración pública en esta figura no actúa como parte dentro de un proceso, sino que únicamente va a intervenir para revisar (modificándolo, anulándolo o confirmando) algún acto que el particular legal o inoportuno.

---

<sup>25</sup> Gómez Lara Cipriano. Derecho Procesal Civil. Editorial Trillas. Cuarta Edición, México 1989. p. 136.

Puede definirse al recurso administrativo como el medio de defensa establecido en la ley, a favor de los gobernados para que la administración pública revise un acto administrativo que ellos consideran ilegal, quedando aquella obligada a anularlo, modificarlo o confirmarlo.

Al respecto, consideramos importante señalar a los elementos del recurso administrativo, que son:

1. *Una resolución administrativa* que constituye la base para la impugnación; es decir, un acto administrativo impugnabile;
2. *El particular que interpone el recurso* que es a quien le interesa que la autoridad revise su actuación;
3. *Debe afectar al particular*, esto es necesario ya que no sería lógico que el gobernado quisiera, a petición de él mismo, la revisión de un acto, el cual le beneficia;
4. *Debe estar establecido en la ley*, se ha indicado en el concepto de recurso administrativo y es necesario que, aunque sea enunciativamente, la ley lo establezca. En nuestro derecho, en algunos casos, sólo se indica el nombre del recurso y el plazo para interponerlo; aun así, debe ser la ley quien lo prevea;
5. *La autoridad ante la que se interpone*, será siempre de carácter administrativo, pues ya quedó señalado que a los órganos del poder ejecutivo se les esta brindando la oportunidad de corregir un posible e involuntario error de apelación al emitir un acto administrativo;
6. *Plazo para interponerlo*, ya que el recurso nunca se tramita de oficio, la ley señalará el tiempo de que dispone el particular para presentar su impugnación; el cual suele ser variable en nuestra legislación: 8, 15, 30 días, conforme el ordenamiento aplicable. Pareciera existir en la actualidad, un movimiento legislativo tendiente a unificar el término a quince días hábiles, suponemos que para hacerlo coincidir con la ley de amparo;

7. *Requisitos de forma*, la ley o los reglamentos correspondientes establecerán esta cuestión; forma que será, en todo caso, escrita. En algunos casos, como en materia de normas de calidad y de comercio exterior, existen formatos ya impresos para presentar el recurso que la ley prevé;

8. *Procedimiento adecuado*, las etapas del procedimiento establecidas en otras ramas del derecho, no serán seguidas minuciosamente en materia de recursos administrativos, sin embargo, es necesario que se respeten determinadas fases y garantías del procedimiento.

9. *Obligación de la autoridad de dictar resolución*, dado que toda la mecánica del recurso administrativo parte de la garantía individual llamada derecho de petición, es totalmente obligatorio el que recaiga una resolución, la cual como lo hemos indicado, consistirá en anular, modificar o confirmar el acto que se impugnó; tal resolución es un nuevo acto administrativo y, se debe insistir en que no se trata, bajo ningún concepto, de una sentencia, ya que no ha existido contienda procesal ante órgano investido con potestad para pronunciar verdad legal a favor de una parte en controversia con otra.

Al respecto es de señalarse que debemos estudiar dentro del recursos administrativo, lo relacionado con la clasificación o las clases de recursos existentes. En esto, la doctrina y la legislación son poco uniformes y utilizan indistintamente denominaciones, tales como inconformidad, reconsideración, oposición, revocación, reclamación, reposición, alzada, revisión, revisión jerárquica y queja. Por ello, consideramos a la clasificación, fundada en atención a la autoridad encargada de conocer y resolver el recurso, mas adecuada que las nada constantes adoptadas por nuestra legislación o por la doctrina.

La clasificación mencionada con anterioridad se refiere a tres clases de recurso: circular, vertical y horizontal. En el primero, será el mismo funcionario que emitió el acto impugnado quien conozca del recurso; en el vertical, corresponde al superior jerárquico del autor de la resolución recurrida conocer de su impugnación; el recurso horizontal implica la existencia de un órgano especializado, una autoridad de la misma jerarquía de la emisora, al cual se le encarga el procedimiento en materia de

recursos administrativos.

En función de lo anteriormente expuesto y en relación con esta investigación, es importante señalar, lo dispuesto por el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra reza:

“Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

- I. Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que ha juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir;
- II. La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y
- III. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los 30 días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de 72 horas.

Asimismo el artículo 72 del citado ordenamiento legal señala textualmente que:

“La interposición del recursos suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a éstas reglas:

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



II. Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos;

- a) Que se admita el recurso;
- b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente, y
- c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público\*.

Todo medio de impugnación, como procedimiento, como medida que se tenga para que se revisen o se examinen las resoluciones, necesariamente tienen que llegar a uno de los siguientes resultados: la resolución se confirma, se modifica o se revoca. Estos son los tres fines, los tres resultados posibles que todo medio de impugnación. Quien interpone el recurso, el que lo hace valer, nunca esta persiguiendo la confirmación, sino que pretende que se revoque o que se modifique la resolución; pero a veces se fracasa y la resolución no se modifica, sino que, por el contrario, se confirma. Al confirmarse una resolución se está declarando por la autoridad que la misma estuvo bien, legal y correctamente emitida y, por lo tanto, se le da plena validez; por el contrario, si se modifica o revoca, ello implica que no estaba bien ni correctamente dictada, que amerita o bien una modificación o que se le deje sin efectos, que se le cancele, que se le borre. Revocar una resolución es dejarla sin efectos.

Por otra parte es importante a otro de medio de impugnación que contempla la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como es el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual mediante Decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales, publicado en el Diario Oficial de la Federación, cambio de denominación, para llamarse a partir del primero de enero del 2001, *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*.

Al respecto, es necesario hacer alusión a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos , en relación con el juicio de nulidad, expresando el artículo 73 del citado ordenamiento lo siguiente:

"El servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación ó impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación".

En este contexto, el Código Fiscal Federal, refiere en su Título VI Del Juicio Contencioso Administrativo, que:

"Artículo 197 ... cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

Artículo 198. Son partes en el juicio contencioso administrativo:

I. El demandante;

II. Los demandados. Tendrán ese carácter:

a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.

b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa;

III. El titular de la dependencia o entidad de la administración pública federal, Procuraduría General de la República o procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior ...

IV. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante...

Artículo 207. La demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional competente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada...

Artículo 239. La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer validez de la resolución impugnada,

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada,

III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme...

IV. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la *nulidad de la resolución impugnada*.

En función de lo anterior, no se omite señalar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal de anulación, por que sus sentencias por lo común declaran la nulidad o la validez de los actos administrativos controvertidos, y en ciertos casos ordenan la reposición del

procedimiento discutido para que cumpla con las formalidades legales que lo rigen, ello sin perder de vista que recoge algunas características de los tribunales de plena jurisdicción, sobre todo cuando la sentencia respectiva señala las bases conforme a las cuales se debe iniciar un nuevo acto administrativo.

Independientemente de lo señalado con anterioridad, es importante hacer mención que unavez que el Tribunal Fiscal de la Federación emite sentencia, si el servidor público no es favorecido con la determinación tomada en la misma puede presentar su amparo indirecto ante el Juzgado de Distrito, asimismo si la autoridad en este caso no es la favorecida con la determinación por parte del tribunal, puede presentar el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito en Turno, según lo señala el artículo 248 del Código Fiscal Federal.

#### **CAPITULO IV**

**REGULACION DEL ACUERDO DE ARCHIVO Y OFICIO DE CONMINACION, EN  
RELACION CON EL ARTICULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE  
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

### A) Abstención de sanción.

Abstención.- "Acto en virtud del cual un juez o magistrado se separa espontáneamente del conocimiento de un proceso por considerarse incurso en cualquier causa legítima de recusación. Es el voto de los dudosos, ordinariamente por falta de convicción o de valor moral.

Sanción.- Pena o represión."<sup>26</sup>

En relación con los conceptos antes mencionados, podemos inferir que abstención de sanción se refiere esencialmente a la decisión que ejerce la autoridad para no aplicar esta consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado.

#### 1. Elementos que se consideran en la abstención.

En materia de sanciones administrativas el artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hace referencia a los elementos que se toman en consideración para la abstención de la sanción al infractor, las cuales son:

- 1.- Cuando se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito.
- 2.- Cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor.
- 3.- Que el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

En este sentido, es importante destacar que la abstención de sanción, sólo se podrá realizar por una sola vez cuando lo estime pertinente la autoridad correspondiente, la cual deberá justificar la causa de

---

<sup>26</sup> De Pina Rafael. De Pina Vara Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. Décimo Sexta Edición. México. 1984. p. 18

la abstención, conforme a los elementos con antelación citados.

B) Texto vigente del artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual textualmente establece que:

*La dependencia y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y del daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.*

En función de lo anterior, es importante señalar que tal abstención sólo puede llevarse a cabo por una sola vez, la cual deberá tener una justificación del por que no se sancionará al infractor, en tal sentido, se deberán citar los hechos que constituyeron la irregularidad imputable al servidor público, no revisten gravedad y no configuran delito alguno, así también que el servidor público no tiene antecedentes de haber sido sancionado con anterioridad, toda vez de que si ha incurrido en la inobservancia de alguna disposición que contravenga lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y por ende ha sido sancionado, este beneficio de la abstención, ya no sería aplicable al servidor público.

Habida cuenta, de que en la resolución que emita el Organismo de Control Interno, se señalará que es reincidente, razón por la cual se sanciona; asimismo, la conducta desplegada por el servidor público no debió de haber excedido las cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, que actualmente son \$4,035.00, en tal sentido se puede aludir como parte de la justificación de la abstención de la sanción, al principio de la economía procesal a que se refiere el artículo 48 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

C) Texto propuesto para el artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

*La dependencia y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención; que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, siempre y cuando no existan antecedentes de sanción o conminación, las circunstancias del infractor y que el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.*

#### 1. Motivo de la propuesta.

El objeto de proponer que el infractor, no tenga antecedentes de haber sido sancionado o conminado, obedece principalmente a la inquietud de impartición de justicia y de establecer un orden, en relación con el actuar que tiene el servidor público en su función propia de elemento primario en la maquinaria estatal, toda vez que el hecho de desempeñarse como "burócrata" o empleado de alguna Secretaría o Entidad, actualmente goza de una mala reputación, en el sentido de que la actitud en el trabajo realizado por el servidor público no es el que el gobernado o usuario quisiera, toda vez que no encuentra una disposición o una orientación en la solución de sus problemas que vayan mas haya de lo que normalmente puede proporcionar el servidor público; en razón de esto existe el famoso entre o dádiva al que el gobernado o usuario tiene que acudir, a efecto de obtener resultados casi inmediatos para la solución de su situación o la agilización de algún trámite.

En nuestros días, es sabido que el aparato burocrático puede ser corrompido muy fácilmente, por la complejidad que existe en algunos trámites que forzosamente tienen que llevarse a cabo en momentos, formas y tiempos determinados, pero también sabemos que la corrupción puede invadir la esfera mas alta del gobierno, la cual sale de las manos del servidor público que se encuentra en escritorio o que tiene trato directo con el gobernado o usuario, por lo que es importantísimo que el ataque de la corrupción se lleve a cabo con la impartición de la justicia en todos los niveles del gobierno; motivo por el cual cuando una sanción se aplique o se conmine a una persona, se deberá registrar en un sistema adecuado a cada Dependencia o Entidad, siendo este el antecedente directo que deberá de consultarse para que el infractor, pueda o no gozar del beneficio de la abstención de sanción.



## 2. Razonamiento lógico-jurídico:

El motivo de la propuesta como anteriormente se mencionó, obedece a la inquietud de impartición de justicia en todos los niveles del gobierno y como un sistema que de alguna otra forma pudiera atacar de otra forma a la corrupción.

Asimismo, el texto propuesto del artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hace referencia en esencia a que la dependencia y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, *siempre y cuando no existan antecedentes de sanción o conminación*; en este sentido es comprensible que cuando haya algún antecedente de sanción, no se aplique este beneficio al servidor público; pero por qué mencionamos a la conminación como un antecedente, al grado de quizá equipararlo con una sanción.

Al respecto, cabe destacar que el acuerdo de archivo que se realiza en las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal, es el resultado del análisis de las constancias que integran un expediente, mismo que no llegó a iniciar causa disciplinaria en contra del servidor público, toda vez que del análisis respectivo, se obtuvo que no se contaba con los elementos para iniciar el procedimiento de determinación de responsabilidades, no se derivaba daño al Erario Público Federal, por qué la observación en que se vio involucrado el servidor público se solventó en su momento o la conducta desplegada por el mismo no fue grave y fue reprimida por algún tipo de sanción de carácter laboral, aplicada por el superior.

Por lo regular, cuando existe una solventación de alguna observación o que la conducta no es grave, misma que a su vez no implica daño al Erario Público Federal y se realiza un acuerdo de archivo del expediente, a la par del mismo se lleva a cabo, un oficio de conminación, el cual va dirigido al servidor público y notificado personalmente por personal del Organismo de Control Interno ó se remite a su superior a efecto de que lo notifique y haga llegar a la Contraloría Interna de la Dependencia o Entidad, las constancias de cumplimiento respectivas; pero que pasa con el servidor público que expresa que no se le dio la oportunidad de rebatir las irregularidades a él imputadas, ya que para el

servidor público no se le fueron concedidas las garantías de audiencia y legalidad, a que aluden los artículos 14 y 16 de la Constitución Política Mexicana; además de que le causa un perjuicio, toda vez que dicho oficio de conminación se integra a su expediente personal.

A mayor abundamiento, podemos señalar que si bien es cierto, no se inició un procedimiento de determinación de responsabilidades, también lo es, que el oficio de conminación que va dirigido al servidor público, manifiesta que en caso de que no se conduzca con estricto apego a la normatividad y si vuelve a reincidir en algún acto u omisión con motivo del desempeño de su empleo, cargo o comisión, se iniciará procedimiento administrativo de acuerdo a lo establecido en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, haciéndose acreedor a algunas de las sanciones señaladas en el artículo 53 de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; circunstancia que va en contra de las disposiciones legales correspondientes, en el sentido de que el oficio de conminación, no se encuentra contemplado en la normatividad vigente, ya que el mismo no es más que un documento que trata de advertir al servidor público sobre las consecuencias de reincidir en algún acto u omisión, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Por tal motivo, sería importante considerar un procedimiento más completo en la integración de los expedientes que remiten a las áreas de responsabilidades, sus homólogas de auditoría y control y de quejas, a efecto de que en su momento sus titulares, soliciten a las Delegaciones Regionales o a las diferentes Direcciones Generales o áreas correspondientes, lleven a cabo una investigación exhaustiva del asunto, recabando toda la información que permita determinar la presunta responsabilidad del servidor público, y de esta forma el Órgano de Control no este expuesto a la impugnación del oficio de conminación.

## Conclusiones:

1. En la investigación que realizamos, tuvimos la oportunidad de estudiar detenidamente la evolución que han sufrido las responsabilidades de los servidores públicos, desde el tratar de normar su actuar respecto de los gobernados, como hasta llegar al punto de reprimirlos a través de diversas sanciones.

Dentro del mismo estudio hemos observado que existen algunas inconsistencias en la determinación de responsabilidades de los servidores públicos, que si bien es cierto la ley es imperfecta, también es cierto, que el actuar del servidor público se traduce en el actuar del gobierno; en este sentido podemos abundar, señalando que es de vital importancia el observar más de cerca el servicio público, hacer del mismo una forma de reflejar en la actitud del servidor público, la imagen del gobierno, tratando de orientar al gobernado o usuario, en la solución de asuntos o trámites.

2. Asimismo, resulta necesario llevar cabo una reforma, en el aspecto de hacer menos flexible lo tocante a la responsabilidad de los servidores públicos y atacar de manera frontal la corrupción en nuestro país, que sigue y seguirá siendo un cáncer para la impartición de justicia en el estado de derecho en que nos desempeñamos.

3. En este sentido, no se omite mencionar que sería de gran importancia que los Organos Internos de Control de la Adiministración Pública Federal, fueran más eficaces en la determinación de la responsabilidad administrativa que se les atribuye a los servidores públicos que han incurrido en alguna irregularidad, la cual debe ser con total independencia de la jerarquía de los mismos, circunstancia que acarrearía como principal beneficio, la credibilidad en nuestras instituciones y por ende la disciplina de los servidores públicos.

4. Finalmente, cabe señalar que se deben buscar alternativas en la imposición de las sanciones y dejar de lado los trámites que se encuentran fuera de normatividad, los cuales como el oficio de conminación, son un arma de dos filos, toda vez de que para el Organo de Control Interno es una forma de concluir un asunto sin imponer una sanción, para el servidor público es un documento a

todas luces ilegal, que afecta su esfera jurídica, en el sentido de que es una especie de llamada de atención que no es sanción, pero que laboralmente lo señala como una persona no confiable y que no es objeto de considerarse para el desempeño de algún cargo o puesto.

## BIBLIOGRAFIA

- Grimal Pierre, La Civilización Romana, Editorial Juventud, Edición, Barcelona España, 1965, p. 117
- Chavero Alfredo, "México a través de los siglos", Tomo I, Libro Cuarto, Capítulo IV, Editorial Cumbre, Edición, México 1958, p. 547
- Clavijero Francisco Javier, Historia Antigua de México, Editorial Porrúa, Séptima Edición, México 1982, p.p 214-216.
- López Agustín Alfredo, La Constitución Real de México Tenochtitlán UNAM, Edición, México 1961, nota 4, p. 89
- Lanz Cárdenas José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes Históricos y Legislativos, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, Edición, México 1987, p.p. 32-33.
- Florice Margadant Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano Editorial Esfinge, Quinta Edición, México 1982, p. 55
- Herrera Pérez Agustín, Las Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México 1991, p 60.
- Castañeda Robledo José Mario, Marco Jurídico de la Inhabilitación Derivada de un Procedimiento Administrativo de Responsabilidad, UNAM, Tesis Profesional, México 1988, pp. 31-32.
- Fernández Delgado Miguel Angel y Soberánes Fernández José Luis, Código Etico de Conducta de los Servidores Públicos, UNAM, Edición, México 1994, p.p 37-38.
- Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, Edición, México 1992, p 55.
- Morales Paulín Carlos A., Derecho Burocrático, Editorial Porrúa, Edición, México 1995, p 391.
- Orozco Henríquez J. Jesús, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-Comentada, Tomo II, Editorial Porrúa, Octava Edición, México 1995, p.p 1123-1124.
- Sánchez Gómez Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Edición, México 1998, p.p. 356-358.
- Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Edición, México 1989, p. 294.
- Gómez Lara Cipriano, Teoría General del Proceso, Editorial Harla, Octava Edición, México 1990, p. 320.

Colegio de Profesores de Derecho Procesal, Facultad de derecho de la UNAM, Derecho Procesal, Editorial Harla, Edición, México 1997, p. 32

Lomeli Cerezo Margarita Dr., Derecho Fiscal Represivo, Editorial Porrúa, Edición, México 1997, p.p. 29-30

García Máñez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, Edición, México 1974, p. 294.

Gómez Lara Cipriano, Derecho Procesal Civil, Editorial Trillas, Cuarta Edición, México 1989, p. 136.

De Pina Rafael, De Pina Vara Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, Décimo Sexta Edición, México, 1984, p. 18

**Otras Fuentes:**

Enciclopedia Metódica 2000, Editorial Larousse, Edición, Bogotá Colombia 2000, p. 40.

**Legislación:**

Código Federal de Procedimientos Penales, Edición, Editorial Porrúa, México 2001.