

38



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLÁN"



LA INEXACTA APLICACION DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE PUEBLA, EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE DETERMINACION DE RESPONSABILIDADES (ARTS. 48, 53 BIS Y 68).

300371

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADA EN DERECHO  
P R E S E N T A ;  
C. ANA MARIA BARBOSA SANCHEZ

ASESOR: LIC. JUAN JOSE LOPEZ TAPIA



UNAM ACATLÁN, ESTADO DE MEXICO

OCTUBRE 2001



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

### DEDICATORIAS:

*Hijo mío, no te olvides de mi ley,  
Y tu corazón guarde mis mandamientos;  
Porque largura de días y años de vida y paz te aumentarán.  
Nunca se aparten de ti la misericordia y la verdad;  
Átalas a tu cuello,  
Escribelas en la tabla de tu corazón;  
Y hallarás gracia y buena opinión  
Ante los ojos de Dios y de los hombres.  
Y no te apoyes en tu propia prudencia.  
Guarda la ley y el consejo,  
Y serán vida a tu alma,  
Y gracia a tu cuello.  
Entonces andarás por tu camino confiadamente,  
Y tu pie no tropezará.*

*Proverbios 3:1*

*"Dary y Mamich"*

*Esta realización, también es de ustedes. Los amo.*

*"Wich, Quiqui y Pato"*

*Hermanos, les amo mucho.*

*A mis adorados y encantadores sobrinos:*

*Israel, Josué, Emanuel y Anita,*

*Sirva de ejemplo para Ustedes. Los amo.*

### **AGRADECIMIENTOS:**

*A DIOS por darme este plan de vida, y esta hermosa carrera.*

*A mis padres Arturo y Mariza:*

*Gracias por su amor, su compañía y su sabiduría.*

*A mis hermanos Luis, Alejandra y Arturo:*

*Gracias por confiar y estar orgullosos de mí.*

*Gracias a mis amigas de generación:*

*Adriana, Esmeralda, Glaris, Magda y Mayra*

*por su amistad, cariño y estimación.*

*A mis profesores de generación 92-96, gracias mí,*

*por su enseñanza, paciencia y dedicación.*

#### **Especiales Agradecimientos a:**

*Mis sinodales:*

*Lic. Ramón Pérez García.*

*Lic. José Oscar Guzmán García.*

*Lic. Roberto Tejeda Ávila*

*Lic. Joel Héctor Villareal Luna*

*por su disposición, tiempo y paciencia.*

*A mi asesor y amigo: Lic. Juan José López Tapia. TA*

*A la Escuela Nacional de Estudios Profesionales, Acatlán y la siempre bella "UNAM".*

*Gracias por abrirme sus puertas y darme las armas para lograr el éxito.*

*Y a todos aquellos, que de alguna forma participaron en el aprendizaje profesional adquirido.*

**LA INEXACTA APLICACIÓN DE  
LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE  
PUEBLA, EN EL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO DE DETERMINACIÓN DE  
RESPONSABILIDADES”  
(ARTÍCULOS 48, 53 BIS Y 68)**

## OBJETIVO

Con la culminación de esta proyecto, pretendo establecer que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla en su Capítulo II, artículos 48 y 68, transgreden las garantías de audiencia y legalidad de los servidores públicos a los que se les instaura el procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa; toda vez que el primer artículo mencionado invoca una supletoriedad en lo referente a la apreciación y valoración de pruebas; ya que nos remite al Código de Procedimientos en Materia de Defensa Social del Estado Libre y Soberano de Puebla; aplicándose así una Ley eminentemente penal al servidor público con motivo de una queja, tratándose a éste como “indiciado o probable responsable” de un hecho, sin que éste sea ilícito, sino meramente administrativo; mientras que el segundo, al referirse al procedimiento administrativo, éste se desahoga en una sola audiencia. De aquí que, la finalidad de la presente propuesta, es la de propiciar reformas a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, específicamente en su Capítulo II, que establece: “los procedimientos administrativos y las sanciones”, para no caer en injusticias que perjudiquen a los servidores públicos que son sujetos a procedimiento administrativo; y por el contrario, salvaguardar la legalidad del procedimiento administrativo, y los derechos de los servidores públicos, aún cuando éstos sean o no responsables del hecho o hechos que se les impute.

## INDICE

INTRODUCCIÓN.....	9
-------------------	---

### CAPITULO I

#### "ANTECEDENTES HISTORICOS DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS"

	Pág.
1.1. Edad Media .....	16
1.2. El Pisquisidor.....	17
1.3. El Veedor .....	18
1.4. El Visitador .....	18
1.5. Antecedentes en México:	19
1.5.1. El Juicio de Residencia .....	20
1.5.2. La Constitución de Apatzingán .....	22
1.5.3. La Constitución de 1857 .....	24
1.5.4. La Ley de Juárez .....	25
1.5.5. La Ley de Porfirio Díaz .....	27
1.5.6. La Constitución de 1917 .....	28
1.5.7. La Ley de Lázaro Cárdenas .....	29
1.5.8. La Ley de López Portillo .....	33

### CAPITULO II

#### "ASPECTOS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA" 39

2.1. El Derecho y la Administración Pública .....	39
---------------------------------------------------	----

2.2.	La Administración Pública en México . . . . .	45
2.3.	Concepto de Administración Pública . . . . .	50
2.4.	Concepto de Derecho Administrativo . . . . .	56

### **CAPITULO III**

#### **"LA INFRACCIÓN DISCIPLINARIA" . . . . . 65**

3.1	El ilícito administrativo . . . . .	66
3.2	La infracción disciplinaria . . . . .	67
3.3	Los elementos de la infracción:	68
3.3.1	Acto u omisión . . . . .	69
3.3.2	Los sujetos . . . . .	70
3.3.3	El objeto . . . . .	71
3.3.4	Graduación de las Infracciones . . . . .	72

### **CAPITULO IV**

#### **"DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS" . . . . . 77**

4.1	El concepto y la incorporación al servicio público . . . . .	78
4.2	Quiénes son Servidores Públicos de acuerdo a la Legislación vigente Estatal . . . . .	83
4.3	Los Deberes y Obligaciones que la función pública impone a los servidores públicos . . . . .	87
4.4	La responsabilidad de los servidores públicos:	92
4.4.1	Concepto de Responsabilidad . . . . .	94
4.4.2	Responsabilidad penal . . . . .	97
4.4.3	Responsabilidad civil . . . . .	99

4.4.4	Responsabilidad Política . . . . .	100
4.4.5	Responsabilidad Administrativa . . . . .	101

## **CAPITULO V**

	<b>"EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO"</b>	<b>105</b>
5.1	Tipos de procedimientos . . . . .	107
5.2	Concepto del procedimiento administrativo . . . . .	109
5.3	Principios del Procedimiento Administrativo . . . . .	112
5.4	Los elementos del procedimiento administrativo:	114
	5.4.1 Investigación . . . . .	115
	5.4.2 Instrucción . . . . .	118
	5.4.3 Decisión . . . . .	120
	5.4.4 Ejecución . . . . .	121
	5.4.5 Sanción . . . . .	124
	5.4.6 Otros . . . . .	126
5.5	Desarrollo del procedimiento administrativo conforme lo establecen los artículos 53 bis y 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla . . . . .	128
5.6	La aplicación del artículo 48 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla . . . . .	134
5.7	Estadísticas de procedimientos instaurados por la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública a servidores públicos adscritos a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla . . . . .	143
	<b>CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.</b> . . . . .	<b>151</b>
	<b>DECÁLOGO ÉTICO DEL SERVIDOR PÚBLICO.</b> . . . . .	<b>161</b>
	<b>GLOSARIO.</b> . . . . .	<b>162</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA.</b> . . . . .	<b>166</b>

# **INTRODUCCIÓN**

---

## INTRODUCCIÓN

El Estado plantea tareas que lleva a cabo a través de personas que aportan su actividad física e intelectual, a quienes se les denomina de diversas maneras, tales como funcionarios, empleados, servidores públicos, etc. De ahí que, el ejercicio del Poder Estatal constituye un acto singular, con características propias, en la que los individuos que participan en él se van distinguiendo de los otros miembros del grupo social, por el sentido de responsabilidad; ya que, se trata de personas que en la realización de sus actividades, utilizan recursos materiales y económicos, de naturaleza pública, que de una u otra forma, y en distinto nivel de responsabilidad, les son confiados para la consecución de los fines del Estado: en donde se desarrollarán los actos administrativos como una función esencial, con el debido cumplimiento de las obligaciones o deberes de los servidores públicos, que se encuentran contemplados en la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Capítulo IV, Título Cuarto; como de las Constituciones Locales, y en sus leyes secundarias, siendo en el Estado de Puebla, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las normas legales definen como Servidores Públicos a: "...las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en la Administración Pública Estatal o Municipal, en los Poderes Legislativo o Judicial del Estado, en las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, así como las personas que administran, manejen, recauden, apliquen o resguarden recursos económicos federales, estatales o municipales, sea cual fuere la naturaleza de su nombramiento o elección; imprimiéndoles una condición jurídica especial, o estatus jurídico, que sobresale de los de más rangos normativos, y mantiene su singularidad frente al grupo social en general, de donde derivan sus diferentes tipos de responsabilidad".

---

De acuerdo con la idea expuesta, encontramos que con el nacimiento del Estado se reconoce dentro de su gobierno, un poder para corregir y sancionar a aquellos que tienen el carácter de servidores públicos y cuya conducta afecta la buena marcha de la organización. Sin embargo, éstos durante el ejercicio de las actividades y obligaciones que la función pública les impone, en ocasiones no cumplen con lo que se ha establecido y es entonces cuando es preciso que existan leyes que permitan frenar las conductas indebidas de los malos servidores.

Este poder especial se regula por disposiciones reglamentarias de la disciplina interna de la administración, las cuales por mucho tiempo se mantuvieron dispersas en normas aisladas, o asimiladas a ordenamientos de diferente naturaleza, civiles, penales, administrativas o laborales, estableciendo presupuestos, procedimientos y sanciones; aplicando sanciones administrativas y penales ante un mismo comportamiento del servidor público; existiendo así una duplicidad de sanciones por una misma conducta de parte de los Servidores Públicos.

Actualmente, y pese a que la situación ha cambiado en algunos aspectos, no se ha podido erradicar el mal comportamiento de aquellos a quienes la ley faculta para realizar la actividad que corresponde al Estado, y a quienes con el objeto de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observarse en el servicio público, impone una serie de obligaciones que deben cumplir, independientemente de las que tengan asignadas con motivo del empleo, cargo comisión que desempeñen.

El cumplimiento de las obligaciones que la ley les impone, trae como consecuencia que los servidores públicos incurran en responsabilidad administrativa, que puede ser concomitante con otro tipo de responsabilidad como la penal o civil, en cuyo caso, los procedimientos se desarrollarán autónomamente, con la salvedad de que no podrán imponerse dos veces por una misma conducta sanciones de la misma naturaleza.

---

De ahí que, durante el desempeño de mi trabajo como servidor público en la Delegación de la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública en la Procuraduría General de justicia del Estado, he observado un uso y aplicación inadecuado de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla; originando un abuso de poder por parte de la autoridad administrativa, ya que, en muchos casos se violan las garantías de seguridad jurídica y de legalidad de los servidores públicos involucrados en quejas administrativas, esto es, desde el inicio de las investigaciones, como en el desarrollo del formal procedimiento de determinación de responsabilidades que se inicia cuando se cuentan con “elementos de prueba” que hacen probable la responsabilidad imputada, sin que éste haya sido oído y vencido durante dicho procedimiento.

Ahora bien, para poder entender mejor el tema a tratar, es necesario conocer y determinar algunos aspectos importantes relacionados con los servidores públicos, tales como: los antecedentes históricos para saber desde dónde surge la figura del servidor público, quién y para qué lo impone, cuáles son sus atribuciones, funciones; por ello, en el primer capítulo trato de dar a conocer el inicio de la figura del servidor público, tomando como punto de partida la edad media, abarcando diversas épocas tales como la época independiente, la revolucionaria hasta la creación de lo que hoy conocemos como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla. En el segundo capítulo, se tratan aspectos tales como: el Derecho Administrativo y la Administración Pública, qué es el Derecho Administrativo, qué es la Administración Pública, qué tiene que ver el Derecho Administrativo con el tema de los servidores públicos, etc., ya que éste regula a la Administración Pública, es decir, que se encarga de asignar funciones administrativas específicas a los Órganos Públicos, brindando el marco jurídico de referencia a las acciones administrativas; en caminado todo esto, a saber cuáles son las responsabilidades del servidor público en que puede incurrir.

Por otro lado, en el capítulo tercero, no podría dejar pasar por alto el tema de la infracción disciplinaria ya que al generarse las relaciones jurídico-administrativas entre el Estado y los gobernados, las personas que ocupan un cargo en la administración pública, pueden incurrir en un ilícito, haciéndose acreedores a la sanción prevista en la propia norma mediante los procedimientos correspondientes; aclarando que, existe diferenciación entre lo que son las infracciones, faltas y delitos, y esta diferenciación la hace el mismo legislador; y el tema de que se trata en la presente tesis es hablar de una infracción disciplinaria por el incumplimiento de las obligaciones administrativas establecidas en la Ley que las regula, esto es, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla. Ahora bien, respecto a la figura de los servidores públicos, de cómo se incorporan al servicio público, cuáles son sus deberes y obligaciones, qué tipo de responsabilidades tienen, es necesario mencionar o definir qué es la responsabilidad, cuántos tipos de responsabilidad existen, etc., tema tratado en el capítulo cuarto de presente trabajo.

Ahora bien, si bien es cierto, que el Derecho Administrativo ha sido ampliamente abarcado, también es cierto que, el tema del procedimiento administrativo, no ha sido estudiado en lo referente a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tanto federal como estatal, confundiéndolo así con el juicio político, temas totalmente distintos uno del otro; por eso, en el quinto capítulo, veremos el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades de los servidores públicos, dando a conocer su desarrollo conforme lo establecen los artículos 53 bis y 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla; ya que actualmente, este tipo de procedimiento administrativo, no es conocido por los litigantes, ya que no existen suficientes libros de texto que lo expliquen, y por ello el conocimiento de éste, se da justamente en la práctica.

Por otro lado, considero importante dar a conocer este tema del procedimiento administrativo para no confundirlo con el juicio político, ya que el primero es aplicable

---

cuando se infringen o transgreden cualesquiera de las obligaciones señaladas en el artículo 50 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos tanto a nivel Federal como Estatal y Municipal, además de que no sólo son los funcionarios o servidores públicos sino también lo es la propia ciudadanía las que dan inicio a dicho procedimiento, a través de la queja que haga en contra de cualquier persona que tiene el cargo de servidor público en funciones; mientras que en el segundo son los propios servidores públicos –es decir, la Cámara de Diputados, quien procederá a la acusación ante la Cámara de Senadores- los encargados de iniciarlo a través de la respectiva denuncia, por violaciones graves a la Constitución Política, y de las leyes federales que de ella emanen, por el manejo indebido de fondos y recursos materiales (artículo 110 Constitucional). Sirva lo anterior como punto aclaratorio, de que el presente proyecto está enfocado a la inexacta aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, en el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades de los Servidores Públicos al Servicio del Estado.

Finalmente, en el presente trabajo incluyo la propuesta de propiciar reformas a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, específicamente en su Capítulo II que establece “los procedimientos administrativos y las sanciones”.

Ana María Barbosa Sánchez

**CAPÍTULO I**  
**ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS**  
**RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES**  
**PÚBLICOS**

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

A través de la historia, se han utilizado los servicios de individuos para que realicen la actividad del Estado, ejerciendo aquellos los derechos y obligaciones que corresponden a éste, en ocasiones las condiciones cambian, no así la conducta de las personas que intervienen en la realización de dicha actividad como veremos en el transcurso del presten trabajo. El nombre designado a estos servidores ha variado durante el proceso histórico, así tenemos que se les ha llamado “oficiales”, “aportillado”, “empleados públicos”, “burócratas”, “funcionarios”, etc., algunos autores han tratado de establecer las diferencias que existen entre algunas de las expresiones que se utilizan hoy en día.

La determinación de la naturaleza de la Responsabilidad en las relaciones que se generan entre el Estado y sus trabajadores es, en principio, una cuestión de carácter constitucional, toda vez que la norma fundamental delimita los campos de sujeción de los Servidores Públicos y el alcance de la competencia de las autoridades dentro de un ámbito material de validez determinado, es por ello que al ser depositada la potestad soberana en personas particulares, se ha buscado la forma de que éstas no se excedan más allá de las facultades otorgadas por el propio Estado.

## 1.1 EDAD MEDIA.

A lo largo del período medieval, el Rey desplegó una función supervisora y fiscalizadora de la actuación de sus oficiales; a través de ella se hace posible exigir la responsabilidad en la que los mismos han podido incidir en tanto desempeñaban su cargo. Durante la baja edad media, el monarca ejerce esa constante actividad de control en los distintos niveles administrativos, dicho control se realiza en diferentes momentos del oficio, mientras dura la relación del empleo y cuando concluye. En el primer supuesto, las leyes reales facultaban al monarca para que de su oficio indagara sobre la forma en que sus oficiales usaban el cargo para el que habían sido nombrados. En el segundo, las fuentes regulan detenidamente el medio de exigir la responsabilidad que constituye la residencia o sindicado.

Las formas de control de la actividad pública se dieron de dos maneras: A través de los mismos oficiales ordinarios que ejecutaban esa función a instancia real, unos sobre otros y por medio de agentes extraordinarios comisionados expresamente para tal misión.

El monarca, es pieza principal en la actividad fiscalizadora de la función pública, Fernando IV por ejemplo, a petición de las Cortes de Valladolid de 1312, fiscaliza la actividad de los alcaldes, jueces y alguaciles, y para el cumplimiento de tal cometido buscaba la colaboración de los escribanos, quienes debían mantenerlo informado de las ocupaciones u oficios que tenían los oficiales mayores y principales, sustitutos y lugartenientes, quienes tenían la misión de control sobre los auxiliares y subordinados de éstos. Por ello, el monarca encontraba a sus colaboradores en sus escribanos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> García Marín José María.- El Oficio Público en Castilla durante la Edad Media, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Número 20; España. 1974. Página. 308

A través de este amplio sistema de inspección, en el que los mismos fiscalizadores son fiscalizados, los monarcas encuentran un medio eficaz, fácil y hasta económico de controlar la actuación de sus oficiales, y derivar la consiguiente responsabilidad en su caso.

## 1.2 EL PISQUISIDOR.

En este sistema, el monarca de oficio o a instancia de parte, comisiona y dota de amplias facultades para que desempeñen su función, a los agentes extraordinarios, que son los pisquisidores, veedores, y visitadores, que en diferentes momentos hacen su aparición en la escena pública provistos de facultades, entre las que se encuentran además de informar al monarca del Estado, de la administración pública, la de sancionar por sí mismos a los oficiales incumplidos.

Las facultades concedidas a estos comisarios son, en principio extensas, en ocasiones cuando las Cortes de Valladolid solicitaban al Rey que mándase “pisquisidores” con amplio poder para corregir ellos mismos el daño causado a los administrados por los oficiales negligentes, ejercitando así supletoriamente la justicia, no obstante, a veces se les limitaba a reconocer en los “pisquisidores” facultades meramente informativas, ya que cuando la misión consistía en dar traslado al Rey de lo averiguado, una vez cumplida, también estaban obligados a acudir a la Corte para dar relación de la pesquisa efectuada, sin poder abandonarla, bajo pena, hasta en tanto, no dar cuenta de lo investigado.

### 1.3 EL VEEDOR.

Estos aparecen en las Cortes de Alcalá en 1345, justificando su presencia por Alfonso XI, en razón de la falta que hacían en materia de administración de justicia; y la finalidad de enviar a estos agentes, era para saber cómo emplearon los oficiales su oficio.<sup>2</sup>

En 1480 los Reyes Católicos, para verificar de qué manera los encargados de la justicia ejercitaban y administraban sus oficios, acordaban enviar cada año, con carácter general para todo el reino, “Alcaldes Veedores”, y las facultades conferidas a éstos eran puramente indagatorias e informativas, para abarcar en alguna medida, las de ejecución. En el ordenamiento de 1480, los Reyes Católicos hacen la distinción entre los asuntos que los veedores pueden resolver por sí mismos y los que deben informar para su ejecución.

### 1.4 EL VISITADOR.

En las Cortes de Toro en 1371, Enrique II instituye la figura de “Los Visitadores”. La justificación de éstos viene en el propio ordenamiento, cuando el Monarca hacía saber que “enviaría a hombres buenos de las ciudades y villas para que fueran a las provincias de los reinos, a observar el desenvolvimiento de los marinos, jueces, alcaldes y los oficiales en sus oficios, entre sus facultades se encontraban la del ejercicio supletorio de la justicia, en lugar de los oficiales incumplidos, así como de facultades disciplinarias.

---

<sup>2</sup> García Marín José María. Ob. Cit. Páginas 311, 312 y 313.

Y una vez terminado el tiempo legal del ejercicio del cargo, los oficiales en aquella época estaban obligados a rendir cuentas de su actuación para en su caso corregir dicha responsabilidad.<sup>3</sup>

Para concluir, esta época, debemos señalar que el Derecho bajo medieval no admitía exigencia de responsabilidad en los oficios públicos, en tanto que la acusación de que eran objeto, debía ser probada suficientemente. Por otro lado, en los casos de inmoralidad económica de los oficiales de justicia, tratándose de fraudes y cohechos que eran cometidos por éstos, en contra del interés del monarca o del particular perjudicado, solían perpetrarse lo más encubiertamente posible, lo que hacía más difícil su esclarecimiento.

## **1.5 ANTECEDENTES EN MÉXICO.**

Adentrándonos en los antecedentes de la responsabilidad de los servidores públicos en nuestro país, cabe hacer mención que durante la época prehispánica, las responsabilidades eran exigidas por jueces, los cuales se hacía acompañar por alguaciles.

También podemos señalar que son muy variadas las causas determinantes de responsabilidad, entre las que se encuentran:

1.- **La inmoralidad profesional.**- Incurría en este tipo de responsabilidades el oficial que cometía abuso de autoridad; aquél cuyo proceder buscaba el cohecho de los

---

<sup>3</sup> García Marín José María. Ob. Cit. Páginas 314 a 317.

administrados; el Juez que alargaba intencionalmente el pleito; el que juzga con la finalidad de perjudicar a una de las partes, etc.

2.- **La inmoralidad económica.**- Los encargados de las rentas y tributos reales eran los que incurrían en este tipo de responsabilidad, por hurto o malversación de los mismos.

3. - **La negligencia en el oficio y el abandono de funciones.**- Dentro de este grupo se incluyen aquellas actividades u omisiones que comporten un responsable cumplimiento del deber fundamental de servir en el oficio, para el cual su titular ha sido designado. En virtud de lo anterior, en México se puede hablar del juicio de residencia.

### **1.5.1 JUICIO DE RESIDENCIA.**

En el periodo novohispano, la responsabilidad de los funcionarios públicos se exigía a través de un procedimiento de instrucción a cargo de “Funcionarios Especiales”, en el cual eran sometidos los funcionarios reales, cuando se presentaba cualquier persona que se sintiese agraviada; haciendo su reclamación ante el Tribunal que era personificado en un Juez (oidor), designado por el Rey, si el residenciado era el Virrey, y el fallo era adverso, podía apelar ante el Consejo de Indias, organismo que durante el esplendor de su autoridad, tenía facultad para llamar a cuentas a dicho funcionario, aún antes de la expiración del plazo de su gestión gubernamental.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Burgoa Origueta Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano. Octava Edición. México. 1981. Página. 572.

En el año 1527, aparece la primera Cédula en que Carlos V se refiere a la audiencia de la Nueva España, pero es otra cédula fechada en Burgos en diciembre de ese mismo año, cuando se crean cuatro oidores y un presidente para la audiencia, fijándose así también su territorio. En la citada Cédula se ordenaban las disposiciones de la audiencia, la fuerza de los mandatos del rey y que todas las apelaciones pendientes contra el gobernador, se sometieran a una audiencia tal y como era la costumbre de las audiencias españolas. Uno de los puntos que más deliberación necesitaba por parte del emperador, era el nombramiento del presidente de la audiencia.

Ejemplo de lo anterior tenemos que el 4 de abril de 1526 el Rey Carlos V dio instrucciones a Luis Ponce de León de seguir el juicio de residencia a Hernán Cortés, para lo cual era necesario dejarlo sin autoridad y sustituirlo en sus varias facultades, fue por eso que Luis Ponce de León presentó sus despachos ante el Cabildo de la Ciudad de México y el mismo Cortés y los concejales le entregaron las “varas de justicia”. Fue así, como a los pocos días del gobierno de Ponce de León, nadie acudió al llamado de la residencia a presentar demanda ni acusación; hecho significativo que los miembros de la Primera Audiencia, así como Cortés hubieran previsto lo que sucedería después, en donde pidió al escribano de la residencia Francisco de Orduña certificara el hecho.<sup>5</sup>

Una relación importante en cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos, lo es el juicio político establecido por nuestra Constitución y que tuvo su origen en “Impeachment” (es decir, la acción de presentar un cargo o acusación), consagrado por la Constitución de Estados Unidos de América; quien a su vez se inspiró en los precedentes del “Impeachment Inglés”.

---

<sup>5</sup> Toribio Esquivel Obregón.- “Apuntes para la Historia del Derecho Mexicano”. Tomo II. Página 298.

La residencia, que tiene su origen en el Derecho Romano, consagra en las “Siete Partidas” y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia al Nuevo Mundo descubierto, determinarían arraigándose en la que hoy es México, en donde se aplicaría dicho juicio hasta la llegada de la independencia. Y a partir de ésta en 1824, por citar el texto constitucional que organiza la vida republicana e independiente de México se instaura el llamado sistema “del juicio de responsabilidad”.<sup>6</sup>

## 1.5.2 LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN.

A partir del establecimiento del Estado Mexicano, con el decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, conocida como “Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814”, en la que se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos, misma que se determinaba mediante (El Juicio de Residencia a los titulares de los Ministerios), Diputados, Miembros del Supremo Gobierno, Miembros del Supremo Tribunal de Justicia y en general a todo empleado público; según lo disponían los artículos 53, 196 y 224 de dicho Decreto.

En el artículo 53 de nuestra Primera Carta Fundamental, dispuso que: “...los diputados serán inviolables por sus opiniones; y en ningún tiempo ni caso, podrá hacerseles cargos de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia, por la parte que les toca en la administración pública, y además podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, en la forma que previene este reglamento, por los delitos de herejía y por los de apostasía y

---

<sup>6</sup> José Barragán.- “Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos en México. Editorial Manuel Porrúa. 1968. Página 30.

por los de estado, señaladamente por los de incidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos...”.

El artículo 196 establecía que eran facultades del Supremo Tribunal de Justicia: “...conocer en las causas para cuya formación deba proceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso; en los demás de los Generales de División y Secretarios del Supremo Gobierno y en las de los Secretarios fiscales del mismo Supremo Tribunal. En las de Intendente General de Hacienda, de sus Ministros, fiscal y asesor, en las de residencia de todo empleado público; a excepción de las que pertenecen al tribunal de este nombre...”.

Por su parte el artículo 224 disponía que: “...El Tribunal de Residencia conocerá privativamente de las causas de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia...”. Este juicio era tramitado ante el Tribunal de Residencia, con una inspiración y un procedimiento heredado de la Colonia, para conocer el desempeño de las autoridades, una vez concluidos sus cargos, dando la oportunidad a que los gobernados presentarán sus quejas a fin de evaluar su actuación.

Con la promulgación de la Constitución de 1824, se cambió el sistema, estableciendo que las responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los Secretarios de Despacho, Gobernadores de los Estados, Diputados y Senadores, y de los demás empleados públicos, serían juzgadas ante la Suprema Corte de Justicia, y cuando el responsable fuera un miembro de ésta, conocería un Tribunal Especial.

De igual forma y con procedimientos semejantes las diversas normas que le sucedieron a esta constitución como “Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, y las bases orgánicas de la República Mexicana de 1852, establecieron la responsabilidad de los

funcionarios de empleos públicos pero la resolución se encausó fundamentalmente en las responsabilidades políticas y penales, sin reconocimiento de facultades disciplinarias de los superiores jerárquicos, posiblemente debido a que estos tenían autoridad absoluta y discrecional de disciplina sobre sus inferiores.

### **1.5.3 LA CONSTITUCION DE 1857.**

Con base en la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades, tampoco fue posible el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria, ya que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una minúscula parte del total de los servidores públicos del Estado, con enfoque fundamental de naturaleza penal y política, dejando de lado la responsabilidad administrativa de los trabajadores al Servicio del Estado.

En efecto, el Título Cuarto de la Constitución de 1857, aparte de la responsabilidad del Presidente de la República, sólo previó las responsabilidades de los altos funcionarios en el ámbito federal, así como la de los gobernadores en el ámbito estatal, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales y delitos comunes; por lo que las únicas dos leyes que reglamentaron este Título, fueron la “Ley Juárez” del 3 de noviembre de 1870 y la “Ley de Porfirio Díaz” del 6 de junio de 1886; no se ocuparon de las responsabilidades de los demás empleados del Estado.

El texto del artículo 103 constitucional de 1857, establecía que: “...Los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por delitos comunes que cometan durante el tiempo de su

encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente, por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República, pero durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común...". Como puede apreciarse, la idea de responsabilidad que contiene esta Constitución, se manifiesta en el mismo sentido de lo que establecía la Constitución de 1824, encausada fundamentalmente a los delitos comunes y oficiales, las cuales no fueron reguladas en las leyes secundarias, fuera del contexto penal.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que conforme al nombre del referido Título IV, sólo se establecía la responsabilidad de los funcionarios públicos, sin que en su articulado se hiciera alusión alguna a los demás empleados de la Federación.

#### **1.5.4. LA LEY DE JUÁREZ.**

Por lo que respecta a la denominada "Ley Juárez", que fuera creada mediante Decreto de fecha 3 de noviembre de 1870, estableció los delitos, las faltas y las omisiones de los altos funcionarios de la Federación y señalando como sujetos, a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857; es decir, Diputados y Senadores, individuos de la Suprema Corte, Secretarios del Despacho, Gobernadores de los Estados, en tratándose de violaciones a la Constitución y Leyes Federales; y al Presidente de la República, el cual durante el tiempo de su encargo, sólo se le podía acusar por tres tipos de delito: Traición a la Patria, violación a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Conforme a la disposición constitucional, la Ley desarrollaba el procedimiento a partir de los artículos 103 y 104 de la propia Constitución, diferenciando los procedimientos cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes. En el primer caso, establecía como tales a los ataques tanto a las instituciones democráticas, como a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal; así también, a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a las Leyes Federales, estableciendo como sanción, la destitución e inhabilitación del cargo por un término de cinco a diez años.

Por cuanto hacía a los delitos comunes, éstos eran las faltas oficiales de los altos funcionarios a que he hecho referencia, basándose en la gravedad de la infracción, estableciendo como tales, las violaciones a la Constitución, a las Leyes Federales en materia de poca importancia, y señalaba como sanción, la suspensión en el encargo y la inhabilitación por el término de uno a cinco años.

En el primer caso, el Congreso integrado sólo por la Cámara de Diputados hasta 1874, actuaba como "Jurado de Acusación" y la Suprema Corte de Justicia como "Jurado de Sentencia". A partir de 1875, en que se volvió al sistema bicameral, el "Jurado de Sentencia" se integró por la Cámara de Senadores. La votación que se exigía era por mayoría absoluta de votos.

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

Esta Ley establecía el procedimiento no sólo para delitos oficiales o comunes, como lo hacía la Constitución, sino que comprendía las faltas y omisiones oficiales, con el mismo

procedimiento; y más que “resolución de acusación”, la que emitía el Jurado denominado “De Acusación”, que determinaba la culpabilidad o no-culpabilidad; , por lo que quedaba sólo en “El Jurado de Sentencia”, la facultad de imponer la pena por la culpabilidad ya declarada.

No obstante que, la Ley de Juárez no desarrolló en forma exhaustiva el procedimiento para la sanción, tratándose en delitos denominados comunes (no oficiales), es conveniente aclarar que el artículo 104 de la Constitución consignaba que: “...el Congreso erigido en gran jurado, declarará, a mayoría absoluta de votos sí ha lugar o no a proceder contra el acusado...”; situación que a partir de 1874, quedó sólo a cargo de la Cámara de Diputados al volver al sistema bicameral.

### **1.5.5 LEY DE PORFIRIO DIAZ.**

Por lo que respecta a la “Ley de Porfirio Díaz”, dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, el Presidente Porfirio Díaz, expidió la segunda Ley de la Materia el 6 de junio de 1886. Esta Ley denominada “Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal”, regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales que eran los mismos sujetos a que se refirió “La Ley de Juárez”, ya que ambas se remitían al artículo 103 constitucional. Se reconocían pues, la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que aquella; y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo; pero además, en forma clara determinó la declaración de procedencia que debería dictar el Gran Jurado, en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por

los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones.

Este procedimiento podía culminar con la “Declaración de Procedencia” o de “No ha lugar a proceder”, dentro de la propia Cámara de Diputados, denominada “Gran Jurado”. Además de las resoluciones a que se hace referencia, se previó la existencia de otra denominada “Declaración de Incompetencia”, que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente, aún cuando gozare de fuero; es decir, aunque el funcionario tuviera fuero en la época de su acusación, si el delito lo cometiera en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el “Gran Jurado”.

De lo anterior se puede concluir que todo el enfoque de responsabilidades, siguió encausado a las materias política y penal, sin que las responsabilidades administrativa y civil tuvieran la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.

### **1.5.6 CONSTITUCION DE 1917.**

Al hablar de la “Constitución de 1917” misma que entró en vigor a partir del 1º de mayo de 1917 y que hasta la fecha sigue vigente, misma que en su texto original de su Título Cuarto, estableció las bases de responsabilidad de los funcionarios públicos, sin incluir a los demás empleados de la federación.

En el artículo 108 se dispuso que: “...Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos comunes

que cometan durante el tiempo de su encargo; y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio del mismo”.

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas Locales, son responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales. 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.

De las disposiciones que integraron el texto original del Título Cuarto de referencia, artículos 108 al 114, ninguno se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas y omisiones oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual se dejó al legislador secundario ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho Título, relativo a los delitos, al fuero de los altos funcionarios, al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político; no fue sino hasta el 28 de diciembre de 1982, cuando se transformó todo el texto del título cuarto para establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los Servidores Públicos de la Federación.

### **1.5.7 LEY DE LÁZARO CÁRDENAS.**

Es preciso hacer mención que de lo establecido por la Ley de Lázaro Cárdenas, basándose la misma en los términos del quinto párrafo del artículo 111 de la Constitución federal de 1917, el Congreso de la Unión debería expedir: “...A la mayor brevedad, una Ley de Responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del

Distrito y Territorios Federales...”, ya que, la anterior Ley, era reglamentaria de la Constitución de 1857. Sin embargo, fue hasta el 30 de diciembre de 1939, esto es, 22 años después, cuando el breve término se cumplió con la elaboración de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados”, que fuera publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940, con vigencia a partir del día siguiente de su publicación.

Esta Ley, reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, y se concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de “declaración de procedencia” (desafuero) por la Cámara de Diputados, en el caso de la comisión de delitos comunes cometidos por altos funcionarios. En su artículo 1º dispuso en términos generales la existencia de la responsabilidad de los agentes públicos, en los siguientes términos “...Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño del cargo que tengan encomendado, en los términos de las leyes especiales a que esta ley se refiere...”. Señaló como sujetos de la ley a los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, denominando “Altos Funcionarios” a los siguientes:

- 1.- Presidente de la República.
- 2.- Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
- 3.- Ministros de la Suprema Corte de Justicia.
- 4.- Secretarios de Estado.
- 5.- Jefes de Departamento Autónomo.
- 6.- Procurador General de Justicia.
- 7.- Gobernadores y Diputados de la Legislatura locales.

También dispuso que el Presidente de la República, sólo podría ser acusado durante el período de su encargo y un año después. En esta ley se hizo la diferenciación entre los delitos y faltas oficiales, definiendo éstas por exclusión, al establecer que las infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales no señaladas como delito, se conceptúan como “faltas oficiales”, por las cuales se sancionaría con la suspensión del cargo de uno a seis meses. Aunque no definía los delitos oficiales, hizo un listado de los imputables a los altos funcionarios siendo:

- 1.- El ataque a las instituciones democráticas.
- 2.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
- 3.- El ataque a la libertad de sufragio.
- 4.- La usurpación de atribuciones.
- 5.- La violación de garantías individuales.
- 6.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación, a uno o a varios Estados de la misma; o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- 7.- Las omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior.
- 8.- A los gobernadores y diputados de los Estados, se les señaló como responsables en calidad de auxiliares de la Federación, previendo como sanciones por la comisión de estos delitos, la destitución del cargo o del honor de que se encuentra investido e inhabilitación de cinco a diez años.

Con relación a los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, en setenta y dos fracciones se enumeraron diversas conductas que se tipificaron como delitos y en once fracciones se señalaron las sanciones aplicables a cada uno de los casos enunciados, las cuales iban desde la destitución e inhabilitación de dos a seis años, hasta penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por doce años.

Tratándose de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios, se estableció el Juicio Político en la que la Cámara de Diputados actuaba como Jurado de acusación, y la de los Senadores como jurado de sentencia. En cuanto a los delitos del orden común la Cámara de Diputados debería erigirse en gran jurado para dictaminar la declaración de procedencia; en caso de resolver que había lugar a proceder en contra de un alto funcionario, éste quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los Tribunales comunes. El propio funcionario podía solicitar a la Cámara la declaración de inmunidad, y la Secretaría de la propia Cámara debía liberar oficio al Juez o al Tribunal, a fin de que se suspendiera la substanciación del juicio.

Respecto de la remoción de los funcionarios judiciales, Ministros de la Suprema Corte, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito federal y Jueces del Orden Común, el Presidente de la República debería pedir a la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta, en consecuencia, la Cámara debía resolver si consideraba que procedía dicha petición, la que turnaría a la Cámara de Senadores para la resolución correspondiente.<sup>7</sup>

Como se puede constatar, este ordenamiento no introdujo avance alguno en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que habían existido hasta esa fecha, posiblemente porque la atención seguía centrándose en las responsabilidades penales

---

<sup>7</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. - El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. S.A. México. 1996. Páginas. 48, 49, 50.

y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, conforme al texto del título cuarto constitucional, dejando el aspecto relativo a las responsabilidades administrativas o de carácter disciplinarios, a las normas legales y reglamentarias que contenían otros ordenamientos vigentes en esa época.

### **1.5.8 LEY DE LOPEZ PORTILLO.**

Fue hasta el 28 de diciembre de 1982, cuando se transformó todo el texto del Título Cuarto para establecer un sistema integral de responsabilidades de los servidores públicos de la Federación; por lo que también podemos citar la Ley de López Portillo misma que con fecha 4 de enero del año de 1980, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal, y altos funcionarios de los Estados, la que en su artículo segundo transitorio derogó a la “Ley Cárdenas”. El nuevo ordenamiento continuó en términos generales con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta la fecha, principalmente con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidad administrativa, ocupando su atención en los “delitos penales”, y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios, dejando como la anterior ley, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos.

En la denominación de los delitos oficiales, contenidos en esta ley, se puede apreciar que el procedimiento para sancionarlos, difiere cuando se trata de los llamados altos funcionarios, ya que en este caso es aplicable el juicio político ante el poder legislativo, mediante la acusación de la Cámara de Diputados, ante el Senado erigido en gran Jurado.

Lo anterior nos pone ante un procedimiento especial actualmente denominado “juicio por responsabilidad política”, diferente en todas sus fases del procedimiento netamente penal.

En el caso de los demás funcionarios y empleados de la federación, cuya actuación afectara los intereses públicos por su buen despacho, se estableció un procedimiento especial estructurado en dos fases: la primera, en la forma ordinaria ante el Juez penal, hasta la formulación de conclusiones; y la segunda, ante un jurado popular denominado “jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados de la federación”.

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

En los términos del artículo 4º se definieron las faltas oficiales como aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, señalando como sanción la amonestación, cuando se tratara de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses, o bien inhabilitación hasta por un año; y en el caso de los demás funcionarios y empleados, se remitió a lo que dispusieran las leyes y reglamentos respectivos; por lo que, al igual que en la ley anterior, sólo se estableció un procedimiento en materia penal, omitiendo el correspondiente a la responsabilidad en materia administrativa.

Del análisis de la regulación legal de las responsabilidades de los servidores públicos, encontramos que las diferentes normas que han pretendido establecer la responsabilidad

administrativa, a pesar de que se han identificado como resultado de violaciones; leyes que afectan el desempeño correcto de la función pública, denominándola como “omisiones y faltas oficiales”, no previendo los procedimientos y autoridades para sancionarla, ni precisar su naturaleza administrativa derivaba de la calidad de empleado o funcionario que es participe en el ejercicio de la función pública.

En tal virtud, y por lo que corresponde a nuestra entidad federativa (Puebla) con fecha 29 de junio de 1984, se publicó la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, en el Periódico Oficial del Estado, y que de conformidad con lo previsto por el artículo 125 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, al margen de un sello con el escudo nacional y una leyenda que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Gobierno del Estado de Puebla. GUILLERMO JIMÉNEZ MORALES, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla, a los habitantes del mismo sabed...”. La que en su exposición de motivos refiere en un considerando. “... Que en consecuencia con el propósito fundamental del Ejecutivo a mi cargo, de apoyar la política del gobierno de la república en el renglón relativo a la renovación moral de la sociedad, resulta impostergable la creación de los dispositivos legales necesarios para regular la conducta de los servidores públicos. Que para los efectos anteriores es importante buscar uniformar el régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos Federales, Estatales y Municipales. Que en la presente Ley se definen y proponen quiénes son sujetos de responsabilidades en el ámbito local y municipal; considerando como tales a quienes ostentan un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Estatal o Municipal, en el Poder Legislativo y Judicial, así como toda persona que maneje o aplique fondos y recursos públicos. Que la presente iniciativa coadyuvará a hacer posible la eficiente aplicación del gasto público, un transparente manejo de los presupuestos de egresos, así como la administración y custodia de los bienes, fondos y valores del Estado y del Municipio. Que es necesario dotar a la recientemente creada Secretaría de la Contraloría de los instrumentos legales indispensables para hacer posible su operatividad. Esta Ley

otorga a dicha Secretaría facultades por cuanto a la substanciación de procedimiento disciplinario y aplicación de determinadas sanciones, entre otras.

Dicha Ley, desde la fecha en que entró en vigor a la actualidad, ha sufrido tres reformas, mismas que han sido publicadas en el Periódico Oficial del Estado, y a saber son:

La primera de ellas con fecha quince de julio de 1986, en la que se decretó reformar los artículos 39 párrafo segundo, 42, 48, 67, 72, 82 fracción II y 85; adicionándose los artículos 50 fracción XIX con un agregado, 62 con la fracción X y 82 fracción VIII con un segundo párrafo, todos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

La segunda con fecha 27 de diciembre de 1994, reforma los artículos 2; 3, fracción VI; artículo 50, fracción XIX, artículo 51; fracción II; artículos 51, 52, 54, 56, 57; artículo 58, fracciones III, IV y VI; 60; artículo 62, fracciones I, II, III, IV, V y VI; artículos 63, 64, 65, 66, 67; artículo 68, fracción I y su párrafo segundo, y la fracción II; artículos 70, 72; artículo 74, fracciones I y III; artículo 80, fracción I; artículo 81; artículo 82, fracciones I, II, IV, VI, VII y VIII; artículos 85, 86, 88, 89 y 92; se deroga el segundo párrafo de la fracción XX del artículo 50; fracción I del artículo 58; fracción VII, VIII y IX del artículo 62; cuarto y quinto párrafo del artículo 63; primer párrafo de la fracción I del artículo 68, artículo 84; 87 y los transitorios del primero al quinto. SE ADICIONAN.- La fracción VIII artículo 3; un párrafo al inciso c) del artículo 14; las fracciones III y IV del artículo 51; artículo 53 Bis; la fracción IV del artículo 68; un segundo párrafo a la fracción II del artículo 80; y fracción III al artículo 83 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

Y la tercera y última el 27 de junio de 1995. En la que se decretó reformar únicamente la fracción IX, del artículo 50 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores públicos del Estado de Puebla.

El principio básico de la regularidad de la relación, parte del hecho de que se trata de empleados que se incorporan al servicio público como una idea de permanencia, como un modo de vida, como una ocupación habitual, lo que excluye aquellas relaciones que desde su origen se plantea con el carácter de “eventuales”, o para una obra y servicios limitados en el tiempo; de esta manera se ha identificado socialmente como empleado público a las personas incluidas en el padrón del personal al servicio del Estado; ya que él supone la permanencia de la relación.

Al respecto, Boquera Oliver manifiesta que: “Los funcionarios públicos (servidores públicos o empleados en general), tienen un marco legal y reglamentario específico, pero no propiamente administrativo, y por esto es necesario perfilar su concepto pues la aplicación de aquel, deberá hacerse a todos los que reúnan las condiciones de funcionarios. El concepto de “Funcionario Público”, sirve para averiguar a quienes se aplica la legislación de funcionarios.”<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> José María Boquera Oliver.- Derecho Administrativo.- Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local. 1985 Página. 256.

**CAPÍTULO II**  
**ASPECTOS GENERALES DE LA**  
**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

## **CAPITULO II**

### **ASPECTOS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Es en una época reciente, cuando la Administración ha adquirido un carácter Jurídico y ha surgido el verdadero Derecho Administrativo; sin embargo, aún en la actualidad no todas las Organizaciones y funcionarios de la Administración Pública se encuentran investidos de un ordenamiento jurídico legal, por lo que a futuro resulta de gran importancia que el Derecho Administrativo adquiera mayor auge dentro de la Administración Pública, con el fin de que todas las acciones administrativas realizadas se encuentren limitadas o disciplinadas por la Ley, obteniéndose así una mayor eficacia y legalidad en el cumplimiento cabal de los propósitos públicos, evitándose de esta manera que puedan desvirtuarse esos propósitos o caer en un abuso de autoridad.

#### **2.1 EL DERECHO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

En el Estado de Derecho, la Administración Pública, ha quedado sometida a un Derecho Administrativo bien ordenado, lleno de contenido y eficacia, manifestándose mediante un sistema jurídico, que en la tradición prevaleciente de la Jurisprudencia (Ciencia del Derecho), se identifica como el cuerpo de preceptos vigentes y su aplicación en las distintas formas de administrar justicia.

La Administración Pública es un aparato u organización al servicio de los fines que la Ley señala; es también una estructura político jurídica reconocida en la Constitución, pues

en el artículo 69 de la misma ordena "Que el Presidente de la República rinda al Congreso de la Unión, un informe sobre el estado general que guarda la Administración Pública del País".

El Derecho Administrativo surge como la rama del Derecho Público que regula la Administración Pública; en este sentido es la que ejerce la función administrativa. Se dice que toda situación administrativa tiene sus elementos jurídicos y viceversa y toda situación jurídica tiene sus elementos administrativos. Siendo erróneo distinguir como identificar estas dos realidades complementarias, pues cada acto administrativo está basado, directa o indirectamente, en una norma jurídica; pero su significación completa no se deriva de esa base legal, ya que la administración pública se apoya también en gran parte de elementos discrecionales; siendo éstos las facultades que la ley otorga a los Órganos Administrativos para aplicarlos a situaciones que por su complejidad, variabilidad y particularidad, no son susceptibles de una previsión que permita someterlos a un reglamento general, y para que se ejerciten conforme a los fines que la misma Ley establece.<sup>9</sup>

La administración Pública es una entidad constituida por los diversos Órganos del Poder Ejecutivo, que tiene como finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general que la Constitución y las Leyes Administrativas señalan al Estado para la satisfacción de las necesidades generales de una Nación.

Afirma Merkel, "que la Administración en un estado de derecho", "es aquélla que se realiza con sujeción estricta a un derecho administrativo material y perfectamente válido, un derecho administrativo que condiciona al Órgano Administrativo, inspirándose este acondicionamiento en la situación jurídica de la justicia."<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup>Muñoz Amato, Pedro - Introducción a la Administración Pública; México, D. F. Edit. 1966. Tomo 1. 4a. Edición. Pág. 35.

<sup>10</sup>Diez, Manuel Ma.- Derecho Administrativo. Tomo II. Lavallo 1328. Edit. Bibliográfica Argentina S.R.L. 1963. pág. 124

Ahora bien; no debemos confundir a la actividad Política (Teleológica), con la actividad que realiza la Administración Pública; a este respecto Wilson nos dice, “que la Administración Pública concierne a la acción”; o sea, al aspecto operativo del Gobierno.

Podemos decir entonces, que la Administración Pública es Organización y es Acción. Organización es una creación social encaminada a realizar con medios jurídicos, técnicos y materiales, los fines del poder público en forma concreta, continua y en estrecha relación con la vida social. Compuesta además por diversos Órganos a quienes legalmente se les asigna una actividad determinada. Siendo el derecho administrativo, disperso en numerosas Leyes, el que asigna funciones específicas a los Órganos Administrativos.

Aún cuando la Administración Pública mantiene numerosas y estrechas relaciones con el derecho administrativo; no debemos confundirlos, pues el campo de la administración es mucho más extenso y muchos de sus problemas no son jurídicos. La rama del derecho a la que pertenece el Derecho Administrativo es el Derecho Público, que además se divide en derecho constitucional; y otras más; el cual tiene que ver con la legislación, esto es, con la elaboración y creación de Leyes que van a regir a una sociedad en su conjunto, siendo el Derecho Administrativo el que norme las actividades, -el proceso administrativo- que se ejecuta para aplicar la legislación. El poder es unitario aunque se divide en tres diferentes funciones: La Rama Legislativa elabora la Ley; La Judicial vigila su estricto cumplimiento y La Ejecutiva, precisamente ejecuta o lleva a cabo la acción administrativa, “la función administrativa y así, lo más característico de esta función es que se realiza bajo un orden jurídico”. De esta manera el derecho administrativo regula:

a) La estructura y la organización del poder público, encargado normalmente de realizar la función administrativa.

b) Los medios primordiales y financieros que la administración pública requiere para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.

c) El ejercicio de las facultades que el poder público debe realizar bajo la forma de la función administrativa.

d) La situación de los particulares respecto a la administración pública.

De lo anterior podemos observar que las aportaciones del derecho a la administración pública son bien importantes tanto en la teoría como en la práctica. El Derecho Constitucional señala las atribuciones; y el administrativo brinda el marco jurídico de referencia a las acciones administrativas. En la práctica es imposible actuar sin el respaldo jurídico, ya sea constitucional o administrativo. En suma, es a través del derecho como se establece el marco de referencia jurídica para el proceso de administración pública.<sup>11</sup>

La actividad administrativa se desarrolla subordinada al ordenamiento jurídico, ya sea en un sentido negativo, en cuanto a que la actividad administrativa encuentra un límite insuperable en la Ley, la que impone limitaciones o determinadas actividades. O bien en un sentido positivo, siendo éste el que la administración puede hacer solamente lo que la Ley le permita, no admitiéndose en el Estado moderno una invasión por parte de la administración en el campo de la libertad individual, salvo casos que la Ley lo consienta.

La conexión necesaria entre el Derecho y la Administración, se puede ver designada como principio de juridicidad de la administración; no debiéndose confundir con el principio de la Legalidad de la Administración. El principio de la juridicidad significa que no

sólo la administración considerada en conjunto, está condicionada por la existencia de un Derecho Administrativo, sino también que cada acción administrativa aislada; está condicionada por la existencia de un precepto jurídico que administra semejante acción. Por lo que toda acción administrativa, tendrá que ser examinada con relación al orden jurídico y únicamente en la medida en que pueda ser referida a un precepto jurídico o bien derive de éste, podrá considerarse esta acción como función jurídica.

El sentido jurídico del principio de legalidad consiste en que cada una de las sanciones administrativas se encuentra condicionada por una ley formal, de la que debe resultar la licitud o la necesidad jurídica de la acción administrativa en cuestión.

La actividad administrativa encontrará límites en su acción; señalados por el ordenamiento jurídico. Siendo el primero en cuanto a que la actividad administrativa no puede violar la Constitución, pues no se concebiría que la actividad administrativa desconozca los derechos fundamentales que consagra el artículo 14 de la Constitución Federal, párrafo. Segundo. Esto es, deberá tener un límite en la Ley en sentido formal y, por último, la actividad administrativa encontrará limitaciones dentro de la misma administración, y así un acto administrativo que es concreto y particular, no podrá violar un reglamento o acto de la administración que es general y abstracto.<sup>12</sup>

La administración pública puede entenderse en un sentido formal y en un sentido material. Por lo que respecta al sentido material, es la acción general, positiva y directa del Estado. En materia administrativa se traduce en la realización del interés general, para la satisfacción de las necesidades colectivas, acción que se exterioriza en procedimientos

---

<sup>11</sup> Castelazo, José R.- Relación entre la Administración Pública y otras Ciencias Sociales. Revista de Administración Pública. Núm. 40, Edit. INAP. Pág. 34

<sup>12</sup> Bielsa, Rafael.- La Ciencia de la Administración y el Derecho Administrativo. Revista de Administración Pública, Edición Especial en Memoria de Gabino Fraga. INAP. Págs. 318, 319.

especiales establecidos, sea por el Poder Legislativo -lo que se cumple por las leyes-, o sea por el Poder Ejecutivo, -que las ejecuta-, o bien sea subsidiariamente por el Poder Judicial; así pues; concurren a esta acción todos los poderes. En cuanto se refiere al sentido formal de la administración pública, éste es el conjunto de órdenes internas y procedimientos generales del Poder Ejecutivo, y de recursos de protección jurídica prestada a las personas físicas o morales respecto de la acción administrativa.<sup>13</sup>

La función administrativa es la función jurídica esencial, continua y permanente de la Administración Pública. En otras palabras, el objeto del Derecho Administrativo es la Administración Pública. Cada día es mayor la subordinación de ésta al Derecho, lo cual significa que cada vez es mayor el objeto de estudio del Derecho Administrativo. No son sólo los aspectos legales los que deben considerarse como dominantes en el estudio de la Administración Pública, sino también los medios que sean útiles para estimular la acción dinámica del Estado. Eficiencia, legalidad y coordinación, son factores del fenómeno administrativo que se relacionan con ésta.

La administración pública como una institución superior comprende a las numerosas instituciones, es un producto social; configurado en el devenir histórico, no para servir a una clase dominante, sino para cooperar a la realización del bienestar humano con todos sus elementos. El Derecho en el transcurso de su evolución ampara determinados privilegios y mantiene situaciones que se consideran injustas, pero un nuevo Derecho se abre paso asegurando los derechos humanos y los derechos sociales. Hacer las leyes y ejecutarlas es una tarea humana, sujeta a errores y diferencias, que deben ser corregidas aprovechando la experiencia de las ciencias, las técnicas y las artes, que estudian las motivaciones y realizaciones sociales.

---

<sup>13</sup> Idem.

## 2.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

La satisfacción de los intereses colectivos se realiza fundamentalmente por el Estado, a través de la función administrativa. Para ello se vale de una organización muy especial de la cual ya se habló y que se denomina: “Administración Pública”.

Desde el punto de vista formal, la Administración Pública es parte -quizá la más importante-, de uno de los Poderes en los que se halla depositada la soberanía del Estado; es decir, el Poder Ejecutivo. Ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su diverso numeral 90, relativo al Capítulo del Poder Ejecutivo, preceptúa: “La Administración Pública Federal será centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estará a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”.

Con apoyo en lo anterior, fue hasta el Gobierno del Presidente José López Portillo, cuando se promulgó la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ( LOAPF ), al publicarse en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de Diciembre de 1976 -la cual abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que databa del 23 de Diciembre de 1958, estableciendo de manera ordenada las bases de organización y competencia de los órganos que conforman la Administración Pública Federal.

Así, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Por otra parte los Organismos Descentralizados, la Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y los Fideicomisos componen la Administración Pública Paraestatal.

En otros términos, para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes Dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I.- Secretarías de Estado;
- II.- Departamentos Administrativos, y
- III.- Consejería Jurídica.

También el Poder Ejecutivo Federal se auxiliará de las siguientes Entidades de la Administración Pública Paraestatal:

- I.- Organismos Descentralizados;
- II.- Departamentos Administrativos, y
- III.- Fideicomisos.

Por disposición expresa de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna. Asimismo, los titulares de éstos ejercerán

las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República. Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado y de cada Departamento Administrativo un Jefe de Departamento, los que para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliarán por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes, Subjefes de Departamento, Oficina, Sección y Mesa y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Desarrollo Social

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

Secretaría de Energía

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

Secretaría de Educación Pública

Secretaría de Salud

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Secretaría de la Reforma Agraria

Secretaría de Turismo

Departamento del Distrito Federal  
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

En la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en los artículos del 27 al 44 se contemplan los asuntos cuyo despacho corresponde a cada una de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada antes citadas.

Por lo que respecta a la Administración Pública Paraestatal, son Organismos Descentralizados las entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualesquiera que sea la estructura legal que adopten.

Son Empresas de Participación Estatal Mayoritaria:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación;  
II.- Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas en que se satisfagan los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal sea el propietario de más del 50% del capital social.

b) Que los títulos representativos de capital social de serie especial sólo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal.

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Los otros integrantes de este sector son los Fideicomisos Públicos, aquéllos en que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades Paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los Fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

A fin de que se pueda llevar a cabo la intervención que, conforme a las leyes corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará en sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas Entidades en relación con la esfera de competencia que esta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. Además las relaciones entre el Ejecutivo Federal y la Entidades Paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el Sistema Nacional de Planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras de sector.

Cabe destacar que en atención al contenido del artículo 40 de la Carta Magna, el que menciona que nuestra forma de gobierno es la de una República Representativa, Democrática y Federal, integrada por Estados Libres y Soberanos en cuanto a su régimen

interior, en el ámbito de éstos también existen sus correspondientes administraciones públicas locales, las cuales se encuentran reguladas por las respectivas legislaciones que establecen bases para su organización y competencia, de manera semejante a las de la Administración Pública Federal.

En el ámbito de nuestra Entidad Federativa la Integración de la Administración Pública se encuentra bien delimitada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, en lo particular integrada por Dependencias y Entidades.

Al nivel de sus Dependencias se contempla a la Secretaría de Desarrollo, Evaluación, y Control de la Administración Pública del Estado, (antes Secretaría de la Contraloría General del Estado), la que en particular, dentro de sus facultades contempla al nivel de este mismo ordenamiento; y la de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, la de fincar procedimientos administrativos, y por consecuencia emitir las resoluciones correspondientes relacionadas con las responsabilidades de los Servidores Públicos a nivel del Poder Ejecutivo Estatal.

## **2.3 CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

La ciencia de la administración, es el sistema de conocimiento con el cual los hombres pueden entender relaciones, predecir efectos e influir resultados en cualquier situación en que haya personas trabajando conjuntamente en forma organizada para un propósito común. Y es la Administración Pública, aquella parte de la ciencia que tiene que ver con el Gobierno; ocupándose principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el

trabajo del Gobierno, aunque evidentemente hay problemas administrativos también en relación con las ramas legislativa y judicial. La administración Pública es pues; una división de las ciencias políticas y de las sociales. <sup>14</sup>

La administración Pública en todo el mundo surgió y se desarrolla como respuesta a necesidades inaplazables mucho antes de que se le hiciera objeto de una disciplina científica y se beneficiara de la aplicación de sus técnicas; siendo su principal fin, la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa, organizándose para tal efecto, en una forma especial adecuada sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa.

La organización especial de que hablamos, constituye la Administración Pública, que debe entenderse desde el punto de vista formal "como el organismo público que ha recibido el poder político, la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales"; y desde el punto de vista material, es "la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes, como con los particulares, para asegurar la ejecución de su misión".<sup>15</sup>

Desde el punto de vista formal, la Administración Pública es parte, -quizá la más importante-, de uno de los poderes en los que se halla depositada la soberanía del Estado, es decir, del Poder Ejecutivo.

Para tratar de establecer un concepto de lo que es la Administración Pública, comenzaremos por estudiar las diferentes definiciones que de ésta nos dan diversos autores.

---

<sup>14</sup> Muñoz Amato, Pedro.- *Introducción a la Administración Pública*. México Buenos Aires. Tomo I. 4a. Edit. 1966. Pág. 16.

<sup>15</sup> Fraga, Gobino.- *Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, S. A., México. Pág. 119

Podemos tomar como punto de partida la definición de Administración Pública en su sentido más amplio; que es todo el sistema de gobierno, todo el conjunto de ideas, aptitudes, normas, procesos, instituciones y otras formas de conducta humana que determinan como se distribuyen y ejercen la autoridad política, como se atienden los intereses públicos. Este es el ámbito de la ciencia política, esbozado gradualmente desde la Antigüedad en una larga evolución que ha venido acumulando un acervo muy rico de interpretaciones.

En su concepto tradicional “administrador” - del latín “administrator”, compuesto de “ad”, “manus” y “tractum”-, se refiere “al que trae o lleva en la mano alguna cosa, hace algo o presta algún servicio, es la persona que administra”; es decir, que tiene a su cargo y bajo su custodia la gestión de determinados bienes e intereses ajenos. El administrador decide los gastos, estudia, comprueba, recauda los productos de los bienes cuya gestión se le encomienda.<sup>16</sup>

En cuanto a la palabra “Pública” apunta a la idea de pertenecer a todo el pueblo, lo que es o debe ser común al pueblo. En un sentido estricto cuando se menciona a la Administración, se designa al conjunto de órganos mediante los cuales son conducidas y ejecutadas las tareas públicas. La Administración, -dice Jean Rivero-, “aparece como la actividad por la cual las autoridades públicas proveen, utilizando si se presta el caso, las prerrogativas del poder público, en la satisfacción de las necesidades de interés público”.<sup>17</sup>

También tenemos, -cambiando la perspectiva-, la opinión que nos da el doctor Omar Guerrero en su obra “La Administración Pública del Estado Capitalista”, quien nos

---

<sup>16</sup> PICHARDO PAGASA, Ignacio; *Introducción a la Administración Pública en México*, 1984. Edit. INAP.

<sup>17</sup> Serra Rojas, Andrés.- *Derecho Administrativo*. Tomo I. Edit. Porrúa, S.A., México 1988. 14a. Edición. Pág. 71

señala "Que la Administración Pública es un acto de dirección administrativa del Estado en la Sociedad, pero es también un acto de dominio político que los pone en relación".

Otra definición de Administración Pública nos la proporciona Marsahall Dimock al afirmar: "la Administración Pública está relacionada con el qué y el cómo del gobierno". El qué "es la materia, el conocimiento técnico del campo que capacita al administrador para realizar sus tareas"- El cómo, "son las técnicas de gerencia, los principios de acuerdo a los cuales los problemas cooperativos son realizados con eficacia".

Pffifner y Prestus, definen a la Administración Pública de la siguiente manera: "como la coordinación de esfuerzos individuales y de grupos para realizar la política pública".<sup>18</sup>

La Administración Pública para Marx, fue concebida "como la actividad organizadora del estado".

Entre los pensadores modernos destaca el concepto de Wilson sobre Administración Pública, "como gobierno en acción". La Administración Pública para Gulick, "son las cosas que los gobernantes hacen"; esto es, el trabajo del gobierno, el desarrollo y compulsión de controles, el establecimiento y manejo de servicios, comprendido todo como unidad. Finalmente Dimock, define a la Administración Pública destacando su aspecto dinámico, diciendo, "la Administración Pública no es meramente una máquina inanimada realizando sin pensar el trabajo del gobierno". Si la Administración Pública está relacionada en los problemas del gobierno, también por esto mismo está interesada enteramente en los fines y objetivos del Estado, la Administración Pública es el estado en acción, el estado como constructor.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Guerrero, Omar.- *La Administración Pública del Estado Capitalista*.- Edit. INAP. México 1979. Pág. 47

<sup>19</sup> Guerrero, Omar.- *Op. Cit.* Págs. 321,322.

Romagnosi dice: "Administración Pública es aquella serie de acciones interesantes a toda una sociedad política, exigidas por autoridad soberana, propia o delegada, sobre materias pertenecientes e inherentes a todo el cuerpo político o la misma soberanía".<sup>20</sup> Aquí la Administración sólo se desarrolla y se practica en el seno de las autoridades administrativas.

André Dunshire, nos señala definiciones de Administración Pública tocando diferentes aspectos en cada una de ellas, para tratar de establecer que la tarea de conceptualizar está tan disciplinada, tan problemática y difícil, por la complejidad y la interrelación que tiene con la mayoría de las materias que se encargan del estudio de las Ciencias Sociales. Partiendo de lo anterior observaremos dos definiciones que a nuestro parecer abarcan gran parte de su estudio: "la Administración Pública es la organización gubernamental y básicamente su rama ejecutiva es la estructura del gobierno y el conjunto de recursos humanos, materiales y financieros que la integran; es decir, el conjunto de instituciones, personas y recursos que conforman la Administración Gubernamental". Y segunda, "la Administración Pública es una técnica que primordialmente consiste en saber distinguir entre la información disponible, la que es útil para la toma de decisiones político-administrativas, y al mismo tiempo en saber tomar éstas oportunamente para implementarlas, sin causar conflictos sociales o de intereses."<sup>21</sup>

De todas las opiniones que se han observado en las páginas anteriores, podemos obtener algunas consideraciones finales como sería el de remarcar que la tarea de definir a la Administración Pública como un concepto generalmente aceptado es difícil, dado que se debe entender todo el contexto que rodea a esta disciplina; tomar en cuenta la época en

---

<sup>20</sup> Posada De Herrera, José.- Lecciones de Administración.- Revista de Administración Pública, Edición especial 1983, en Memoria de Gabino Frago, Pág. 159

<sup>21</sup> Castelazo, José.- R. Op. Cit. Pág. 34.

que se define, es decir, el marco referencial desde el que se parte, la relación con otras ciencias, su desarrollo dentro de las Ciencias Sociales, etc.

Se ha insistido en que el estudio de la Administración Pública se centra en los procesos que tienen lugar en la organización gubernamental encargada de gestionar la satisfacción de las demandas sociales. Se ha dicho que como proceso, la Administración Pública es tan antigua como el gobierno, pues aparece tan pronto como se produce la evolución y diferenciación institucionales suficientes para que pueda existir el gobierno de una sociedad.

Siguiendo estas ideas diremos como conclusión, que la Administración Pública tiene una naturaleza dual: política y administrativa, en la medida en que como relación entre el Estado y la sociedad, la Administración Pública los enlaza por medio del dominio y de la dirección. En tal virtud, la Administración Pública es una relación entre el Estado y la sociedad que los pone en contacto a través de la acción gubernamental ante los individuos privados. Como bien lo ha dicho Wilson, "la Administración Pública es el gobierno en acción", es decir, el movimiento del Estado cuando entra en contacto con la sociedad. Dimock por su parte afirmó, "que la Administración Pública es el Estado como constructor", Gulick sostuvo "que es el trabajo del gobierno"; y Marx define a la Administración Pública, "como la actividad organizadora del Estado".

De estas opiniones es donde se encuentra un pequeño acuerdo; se puede obtener una dirección respecto a la definición de la Administración Pública, tomando el punto de vista de la función que realiza ésta, relacionando al Estado con la Sociedad.

De lo anterior se debe considerar, que para definir a la Administración Pública hay que tomar en cuenta diversas circunstancias; como sería la época, el modo de producción

en que se desarrolle, el punto de vista del autor que la define, así como sus tendencias ideológicas; es decir, la inclinación a lo político o a lo administrativo, a lo doctrinario o a lo práctico, y en general el devenir de la sociedad que la va desarrollando.

## **2.4 CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

El Derecho Administrativo aparece, por regla general, como el Derecho de la Administración Pública y en forma más extensa como el Derecho del Poder Ejecutivo, sin que asimilemos la función administrativa a la función ejecutiva, que aparece como más amplia en nuestro orden constitucional, al comprender el ejercicio de otras funciones.

Por tal motivo podemos decir, que el objeto del Derecho Administrativo es el estudio de la administración en su sentido subjetivo; la cual está constituida por el conjunto de funciones que constituye el complejo de la actividad administrativa; no importando si tales funciones son de carácter legislativo, ejecutivo o jurisdiccional, ya que a través de ellas se realiza la actividad administrativa. Quiere decir entonces, que deben estudiarse todas las funciones ejercitadas por las autoridades administrativas, y no las funciones de índole administrativo atribuidas a cualquier autoridad.

El Derecho Administrativo comprende el estudio de la actividad de la Administración Pública. Sabemos que la administración es una vasta empresa que actúa bajo la égida del Poder Ejecutivo y que trata de satisfacer las necesidades colectivas por medio de sus agentes, actos y bienes. Por ello la actividad de la administración genera relaciones de ésta con los particulares, de la administración centralizada con los entes

autárquicos y de éstos entre sí; relaciones que disciplina el Derecho Administrativo; ocupándose también de la teoría general de los actos administrativos; del estudio del régimen jurídico aplicable a las relaciones entre la Administración y los administrados, de aquélla con los entes autárquicos y de éstos entre sí, ya que estas relaciones constituyen la manifestación más importante de la actividad administrativa.

El Derecho Administrativo es una consecuencia del tipo histórico conocido con el nombre de "Estado". Si desapareciera el estado de derecho podrían existir normas relativas a la materia administrativa y a la organización administrativa, pero no habría Derecho Administrativo. "El Derecho Administrativo estudiará los medios de acción de que dispone, la Administración: personal que utiliza y bienes de que dispone. Se deberá estudiar también el contralor de la Administración". <sup>22</sup>

El Derecho Administrativo se forma con el conjunto de normas que crean a las instituciones administrativas y regulan su funcionamiento, pero también se integra con los principios, teorías y conclusiones de la doctrina administrativa, que inspira, funda y explica la naturaleza jurídica de la legislación administrativa, su organización y las decisiones de la administración pública. <sup>23</sup>

Antes de dar algunos de los conceptos del Derecho Administrativo, es importante distinguir a éste de la administración, toda vez que la doctrina se halla dividida entre quienes distinguen el Derecho Administrativo, de la Ciencia de la Administración y su estudio como ramas distintas.

---

<sup>22</sup> María Diez, Manuel.- Derecho Administrativo, Tomo I, Lavalle 1328.- Edit. Bibliográfica Argentina S.R.L. 1963 Pág. 270.

<sup>23</sup> Serra Rojas, Andrés.- Op. Cit. Pág. 137.

Siendo clásico el concepto que atribuye al Poder Ejecutivo del Estado un conjunto de preceptos jurídicos que le son aplicables, para decir que eso es Derecho Administrativo.

De lo antes expuesto Meucci nos dice “que la administración puede ser estudiada en su elemento técnico y material” (ciencia de la administración), y “en su elemento formal y jurídico” (Derecho Administrativo); para llegar a la definición clara que Posadas establece: “La ciencia de la Administración comprende el objeto, el contenido de la función administrativa; y el Derecho Administrativo, comprende la forma jurídica en que la función administrativa se revela al Estado”.<sup>24</sup>

De acuerdo a esta distinción podemos decir, que la ciencia de administrar no alcanza a constituir una Ciencia autónoma, y que el contenido que se le atribuye cabe en la Ciencia Política en general o en el Derecho Administrativo, motivo por el cual no se justifica estudiarlas de manera separada.

También podemos definir el Derecho Administrativo desde un punto de vista formal, diciendo: “que es la rama del Derecho Público interno, que determina la organización y funcionamiento de la Administración Pública, tanto centralizada, como Paraestatal”.

En su concepto material se define: “como la rama del Derecho Público interno, que se propone la realización de actos subjetivos, creadores de situaciones jurídicas concretas o particulares”.

Y en un concepto mas general y objetivo, “es el derecho que regula la actividad del Estado al realizar la función administrativa, cualquiera que sea el órgano que la desarrolla”.

---

<sup>24</sup> Conasi, José.- Derecho Administrativo Vol. I.- Edit. Depalmo, Buenos Aires 1981 Pág. 71

“Sin la existencia de la administración pública y sin su permanente actividad, el Derecho Administrativo no se presentaría como problema jurídico.”<sup>25</sup>

Ahora bien, para tratar de establecer un concepto de lo que es el Derecho Administrativo, comenzaremos por estudiar algunas definiciones que nos dan diversos autores:

En primer lugar Laferriere dice: “que el Derecho Administrativo regula las relaciones entre los particulares y el Estado”.<sup>26</sup>

Es ciertamente un concepto de apreciación muy extenso, pero tiene subido color jurídico, ya que cada vez se deja sentir más en esta relación la satisfacción de las necesidades sociales, que van mas allá de la satisfacción de los servicios públicos.

Bielsa en su definición de Derecho Administrativo dice: “defínase como el conjunto de normas positivas y de principios de derecho público de aplicación completa a la institución y funcionamiento de los servicios públicos y al consiguiente contralor jurisdiccional de la administración pública”. Esta definición es criticada en cuanto introduce en ella el concepto de “ Contralor Jurisdiccional” que trata de lo “Contencioso-Administrativo”, y que por lo tanto no constituye una potestad propia de la administración.<sup>27</sup>

Mientras que José Canasi la define como “el conjunto de normas jurídicas que rigen a los organismos de conducción y dirección dentro del derecho público; enmarcando el

---

<sup>25</sup> *Ibidem*; Pág. 135

<sup>26</sup> Canasi, José.- Op. Cit. Vol. I Pág. 46.

<sup>27</sup> *Ibidem*; Pág. 56.

funcionamiento administrativo de todos los servicios y cometidos estatales dentro del ordenamiento constitucional y legal con fines permanentes de interés público y sin obstaculizar en manera alguna la iniciativa y producción individual con análogos propósitos de bien común”.<sup>28</sup>

Algunos autores reducen el Derecho Administrativo a un complejo de normas jurídicas que regulan las relaciones entre la pública administración y los administrados. Sin embargo las normas jurídicas relativas a la Administración Pública, no se limitan únicamente a regular y garantizar las relaciones externas de ésta, sino que tratan de establecer la organización interna de los órganos administrativos, el ordenamiento del personal, el de los medios económicos y técnicos de su actividad, del procedimiento y la forma por medio de la cual ésta debe desarrollarse. Definiéndose así; “como el complejo de principios y normas de Derecho Público interno que regula la organización y la actividad de la Administración Pública”.<sup>29</sup>

Así también, se ha definido al Derecho Administrativo como la rama del Derecho Público interno; constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la Administración Pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la actividad pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales.

Puede observarse de esta definición -que no es sino su explicación extensiva-; en ella distinguimos las estructuras y principios doctrinales, que son el trabajo de la experiencia

---

<sup>28</sup> Op. Cit Pág. 59.

<sup>29</sup> María Díez, Manuel.- Op. Cit. Tomo I, Pág. 264.

científica universal enjuiciando y elaborando instituciones administrativas. No debemos olvidar que la doctrina y la jurisprudencia sustentan al Derecho Administrativo.

Como toda rama del derecho; para Laubarede el Derecho Administrativo “puede ser definido en tanto que disciplina científica, es decir, en tanto que objeto de estudio y de enseñanza, y en tanto que cuerpo de reglas jurídicas”.

El derecho administrativo considerado como un cuerpo de reglas jurídicas puede ser considerado *lato sensu*, según las personas a las cuales se aplica (en autoridades y organismos administrativos), sea *stricto sensu* según su contenido y correlativamente a los tribunales que lo aplican y se trata únicamente de reglas especiales diferentes del derecho privado.

Vedel dice: “El Derecho Administrativo es el Derecho del Poder Público ejercido por el Poder Público”. Esta definición por una parte, muestra la relación del Derecho Administrativo con el Derecho Constitucional y por otra parte, da una idea directriz que, en su conjunto es válida.

Para Marcel Gualine, el derecho administrativo se definirá en consecuencia como el conjunto de reglas que:

1.- Determinan la composición, el reclutamiento y el estatuto de estas personas y organismos de la administración.

2.- Determinan, complementariamente, los límites de estos poderes, y

3.- Las sanciones por el exceso de estos poderes, así como las faltas cometidas en su ejercicio.

León Duguit.- Lo define como “el conjunto de reglas que determinan la organización de los Servicios Públicos”.

Jean Rivero define al Derecho Administrativo “Como el conjunto de reglas jurídicas derogatorias del derecho común que rige la actividad administrativa de las personas públicas”.<sup>30</sup>

Por último, Hauriou lo define como la rama del derecho público que regula:

1° La organización de la empresa de la administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado;

2° Los poderes y derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios públicos;

3° El ejercicio de estos poderes y de estos derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que se siguen.”<sup>31</sup>

De lo antes expuesto puede afirmarse que no es posible, por su enorme complejidad, dar una formula unitaria de lo que es el Derecho Administrativo, pues existen muchas y variadas definiciones de esta rama del Derecho, sin embargo, podemos decir, que de acuerdo a las definiciones antes mencionadas por los diversos autores, el Derecho Administrativo es una rama del Derecho Público, entendiendo por éste la actividad del Estado, que en ejercicio de su poder público y por medio de normas obligatorias satisface el

---

<sup>30</sup> Op. Cit. Págs. 138-141.

<sup>31</sup> Fraga, Gabino.- Op. Cit. Pág. 91.

interés general; así también podemos decir que este derecho está constituido por normas de organización, ya que la administración aparece como un conjunto complejo de autoridad y de organismos que hay que organizar. Siendo estas normas de organización jurídica comprendidas en el ordenamiento administrativo.

En conclusión decimos que el Derecho Administrativo aparece como los medios esenciales para el ejercicio de la función administrativa, y que tiene como finalidad “Proveer con medidas concretas la satisfacción de las necesidades, siendo éstas las que el interés público requiere”. <sup>32</sup>

---

<sup>32</sup>*ibidem*; Pág. 240

**CAPÍTULO III**  
**LA INFRACCIÓN DISCIPLINARIA**

## CAPITULO III

### LA INFRACCIÓN DISCIPLINARIA

La existencia del Estado de derecho implica que la actuación de la administración y la de los administrados sea desarrollada bajo un orden jurídico preestablecido, mediante el cual se delimitan los derechos de la población y se establece la competencia de las autoridades. Bajo este orden jurídico se generan las relaciones jurídico-administrativas, como un vínculo que une al Estado y a los gobernados mediante derechos y obligaciones público-subjetivos, como las conductas que establece la norma a cargo de las personas que realicen el supuesto previsto en ella, podemos decir que cuando el obligado no cumple con el mandato legal, incurre en un ilícito y se hace acreedor a la sanción prevista en la propia norma.

De esta manera, cuando la conducta ilícita lesiona valores protegidos por el Derecho Penal, en razón de la gravedad o trascendencia de la violación, da lugar a la imposición de sanciones mediante los procedimientos correspondientes y en razón del tipo de valores protegidos, de tal manera que la violación de una obligación público-subjetiva puede constituir características, lo que ha dado lugar a que algunos autores hablen de la existencia de un Derecho Penal Administrativo, como veremos a continuación.

### 3.1 EL ILÍCITO ADMINISTRATIVO

La diferenciación entre las infracciones, faltas o contravenciones, y los delitos, ha sido materia de estudio de gran número de tratadistas, los cuales parten de diferentes criterios o enfoques, entre los que destacan el cualitativo, el cuantitativo y el legislativo, que son ampliamente tratados por el Doctor Miguel Angel García Domínguez en su libro *Teoría de la Infracción Fiscal*.

La Teoría Cualitativa señala que entre ambas figuras existen diferencias esenciales, puesto que el delito se produce cuando el hecho ilícito atenta directamente contra los derechos subjetivos de los ciudadanos al violar principios morales o de Derecho Natural que la norma jurídica protege, produciendo un daño o manifestando la intención de producirlo, a diferencia de la infracción, en la que el hecho ilícito, lesiona la actividad que la administración realiza a favor de los gobernados, por lo que, al perturbar su buen funcionamiento lesiona indirectamente los intereses particulares.

Por su parte, la Teoría Cuantitativa se desentiende de la naturaleza de las conductas que constituyen ambos ilícitos, al considerar que para la diferenciación sólo se debe tomar en cuenta su grado de peligrosidad para la conservación del orden social, así cuando la conducta ilícita ponga en peligro la conservación del orden social o su estabilidad, extremos frente a un delito, pero si sólo consiste en una violación a reglas de poca importancia, se tratará de una infracción.

Por último, la Teoría Legislativa considera que la diferencia está en la apreciación del legislador, por razones circunstancias y de necesidades sociales, delimita el campo de la infracción y lo separa del delito con base en decisiones de política criminal, por lo que será

necesario consultar la legislación en cada caso para determinar si un ilícito queda comprendido en las infracciones o en los delitos.

En el sistema jurídico mexicano corresponde al legislador hacer la diferenciación entre las infracciones o faltas y los delitos, ya que la Constitución Política así lo regula. En efecto, el artículo 73 de nuestra Carta Fundamental, al enunciar las facultades del Congreso de la Unión en la fracción XXI le da competencia “Para definir los delitos o faltas contra la Federación, y fijar los castigos que por ellos deban imponerse”. De esta forma, además de los delitos regulados en el Código Penal, diversas leyes administrativas, como las de Vías Generales de Comunicación y la Ley Federal de Aguas, tipifican algunos delitos que se pueden cometer en contra de la Administración Pública. De igual manera, en la mayoría de estas leyes se establecen ilícitos cuya sanción corresponde aplicar a las autoridades administrativas.

### **3.2 LA INFRACCIÓN DISCIPLINARIA**

Identificadas las infracciones administrativas como los actos u omisiones definidos por el legislador por el incumplimiento de las obligaciones administrativas, que son sancionadas en el ámbito de la administración pública, es conveniente delimitar aquellas que, siendo de carácter administrativo, su contenido es disciplinario.

Por tanto, cualquier persona que infrinja el mandato establecido en una norma de carácter administrativo incurrirá en una infracción administrativa, o en su caso, en un delito, pero la infracción disciplinaria en el ejercicio de la función pública, como especie de aquella, sólo podrá ser cometida quien tenga el carácter de servidor público.

Manuel María Díez señala al respecto que “en algunos supuestos, la violación del deber del funcionario solamente alcanza al aparato administrativo, al orden y a la disciplina establecidos, a la competencia. En este caso se dice que el funcionario ha incurrido en responsabilidad disciplinaria”<sup>33</sup>

Por su parte, Armida Quintana Matos nos dice que “...la falta o infracción disciplinaria se configura como la violación de las obligaciones impuestas a los funcionarios, en virtud de la relación de empleo público los une a la administración”.<sup>34</sup>

De acuerdo con lo anterior, en los términos de la fracción III del artículo 109 Constitucional, la infracción a la disciplina en el servicio público debe manifestarse mediante un acto u omisión en el desempeño del empleo, cargo o comisión, que afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben ser características de la función pública.

### **3.3 LOS ELEMENTOS DE LA INFRACCIÓN**

Identificada la responsabilidad administrativa como el acto u omisión del servidor público, que en ejercicio de sus funciones incumple con alguna de sus obligaciones legales impuestas para preservar los valores fundamentales del ejercicio del poder, es posible establecer como sus elementos esenciales los siguientes: a) Acto u Omisión, b) Sujetos, c) Objeto y d) Graduación de las Infracciones.

---

<sup>33</sup> Díez Manuel María.- Manual de Derecho Administrativo. Edit. Plus Ultra, Buenos Aires 1981, Tomo II, Pág. 121.

<sup>34</sup> Quintana Matos Armida.- La Carrera Administrativa. Edit. Jurídica Venezolana, Caracas 1980, Pág. 93

### 3.3.1 ACTO U OMISIÓN

En primer término, para que exista la infracción es indispensable la manifestación de una conducta positiva o negativa, que sea contraria a lo que establece la norma jurídica. Se trata de manifestaciones de la voluntad de la persona, materializadas en una acción o abstención, no basta solamente querer la realización de la conducta sino que es necesario que ésta se manifieste.

Además, el hecho material debe de ser violatorio de una obligación que está previamente determinada en la norma ya que, de acuerdo con nuestro sistema de derecho, y en principio de seguridad jurídica, todo individuo debe conocer sus obligaciones, a fin de poder prever su cumplimiento.

De igual manera, resulta necesario que la conducta sea la manifestación activa o pasiva en ejercicio de funciones públicas, puesto que puede darse el caso de que la actuación se dé fuera de la relación del servicio y, por lo tanto, no afecte la disciplina administrativa.

Ahora bien, de acuerdo con la Ley de la materia, se trata de una infracción de "resultado", es decir, que sólo basta que se produzca la violación independientemente de la intención de su actor, la cual se presupone, salvo prueba en contrario, por lo que no será necesario probar la existencia del dolo o la culpa en la realización de la conducta.

### 3.3.2 LOS SUJETOS

La existencia de los sujetos activo y pasivo de la infracción es esencial para que ésta se produzca, toda vez que faltando cualquiera de ellos no podríamos pensar en su existencia.

En primer lugar, tenemos al autor del hecho ilícito, que es un individuo con una relación especial de sujeción derivado de su posición jurídica de empleado que participa en el ejercicio del poder público, sujeto a una relación jerárquica y obligado a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Si la persona no se encuentra en las anteriores condiciones, podrá infringir diversas normas, incurriendo en ilícitos, pero su conducta no producirá una infracción disciplinaria, ya que al no participar en la relación jerárquica no nacen para él las obligaciones como servidor público y, por lo tanto, no podrá violarlas. El poder disciplinario se ejerce sobre todos los funcionarios administrativos, sea que actúen en la administración centralizada o descentralizada, pero la calidad del funcionario es indispensable. “Su situación disciplinaria es clara, el derecho disciplinario se aplica a todos los funcionarios que están en la plantilla, cualquiera que sea su posición...”.

Pensemos en una persona que en razón de un contrato de servicios realiza actividades para el Estado, como sería el caso de un trabajador de limpieza que trabaje para una compañía que tiene un contrato con una Secretaría de Estado, y que por ello, limpia oficinas. Entre el trabajador y el Estado no existe una relación jerárquica, por lo que, aunque la conducta de éste viole alguno de los valores de referencia, no nacerá para el Estado el derecho de imponerle alguna sanción disciplinaria, ya que en todo caso, este

derecho será ejercido por la compañía para la que trabaja, conforme a las normas que regulan su relación.

Por otra parte, el sujeto pasivo de la infracción necesariamente deberá ser con el carácter de servidor público, puesto que si el afectado directamente no tiene esa característica, no estaremos frente a la infracción disciplinaria. En todo caso, como en el ejemplo anterior, se tratará de una relación entre particulares que se rige por el Derecho Civil o el Labora, según corresponda. Es decir, se requiere que exista una obligación de disciplina.

En el campo de la Administración Pública Federal el único servidor público que como ya vimos anteriormente no es sujeto responsable de infracciones administrativas es el Presidente de la República, por mandato del artículo 108 Constitucional que expresamente dispone que: “El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común”, lo cual es explicable, ya que como jefe del Ejecutivo no hay quien pueda sancionarlo, puesto que no tiene “superior jerárquico”.

### **3.3.3 EL OBJETO**

El objeto de esta infracción es precisamente la disciplina en el ejercicio de la función pública, la materia en que se manifiesta, con el propósito de mantener el orden para llegar a los objetivos de la organización. “...el procedimiento disciplinario tiene una finalidad claramente delimitada, mantener a los funcionarios en la observancia de sus deberes y

sancionar su infracción con la imposición de medidas correctivas, en suma, el mantenimiento de la disciplina”.<sup>35</sup>

Es por ello que se establecen los valores fundamentales que deben estar previstos en todo ejercicio del poder público, y cuya violación produce la infracción disciplinaria.

Estos cinco valores “legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia”, se consideran fundamentales para el ejercicio de la función pública, ya que el poder no se fundamente en la fuerza sino en la voluntad soberana del pueblo, para la consecución de los fines del propio Estado, por lo que deben estar regidos por lineamientos éticos del ejercicio de la autoridad, en razón del interés general.

Sin embargo, el mantenimiento de la disciplina pudiera parecer un interés de carácter interno de la administración pública solamente, pero resulta fundamental que los gobernados tengan la seguridad y confianza, y sientan que el ejercicio del poder público es un asunto propio que incumbe a todos, para que con ello se cree una confianza pública que facilite la realización de los fines del Estado.

### **3.3.4 GRADUACIÓN DE LAS INFRACCIONES**

No obstante que, se ha considerado que la infracción a la disciplina administrativa es una falta de carácter leve, puesto que no trasciende el ámbito de la Administración, no

---

<sup>35</sup> Francisco Bueno Arus.- El Procedimiento Sancionador de Funcionarios Públicos.- Documentación Administrativa, número 56-57, agosto-septiembre de 1962. Madrid, Pág. 53

todas tiene la misma entidad puesto que, tanto cualitativa como cuantitativamente, pueden darse diferencias entre las conductas infractoras en el ámbito administrativo.

Así encontramos que en la legislación y en la doctrina se hace referencia a las infracciones menores y mayores y a las leves y graves, en razón de las características particulares que presentan en su comisión, a su peligrosidad, y a los efectos del daño causado.

El principio de cuantificación, por el cual se clasifican en infracciones mayores y menores, parte de una cantidad determinada del daño o perjuicio que la conducta ocasionó. Esta cantidad está sujeta al criterio del legislador, el cual la establece de acuerdo con parámetros determinados, en una cantidad fija o en salarios mínimos.

En nuestro sistema jurídico la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos utiliza el criterio de cuantificación a partir del salario mínimo, principalmente para delimitar la competencia entre las contralorías internas de las Dependencias y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tanto para sancionar como para abstenerse de hacerlo.

A primera vista se presenta el problema de que la calificación de "infracción mayor" se sustenta en la sanción, aplicable, lo cual resulta un defecto de técnica legislativa, puesto que la calificación de un hecho o situación debe hacerse por su propia naturaleza no por su consecuencia; por lo que, en todo caso, se debería partir del daño o perjuicio causado. Por tanto, en lugar de hablar del monto de la sanción, se debió partir de la cuantía o perjuicio causado, o del beneficio obtenido.

En el caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley de la materia se aplicaran dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, de lo que se desprende que si las sanciones mayores son las que impone la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública) en cantidades superiores a doscientas veces el salario mínimo mensual del Distrito Federal, y su cuantificación corresponde a dos tantos de la lesión que produce el hecho ilícito, necesariamente la infracción mayor será aquella en que el daño o perjuicio causado o el beneficio obtenido, haya sido mayor de cien veces el salario mínimo mensual.

Con relación a las infracciones graves y leves la situación es diferente, ya que en la propia ley no existen las bases para su diferenciación. De cualquier manera, la imprecisión existente en la ley respecto de la diferenciación de estos tipos de infracciones resulta problemática, por lo que será necesario que en la propia ley se lleguen a determinar los elementos para distinguir entre unas y otras.

Por lo que los órganos de la Administración Pública cuando actúen, deben sujetarse a las disposiciones legales que, además de otorgarles la competencia que les es indispensable, les imponen obligaciones específicas que deben observar, para que se eviten los servidores públicos o funcionarios estar sujetos a procedimientos administrativos.

De esta manera, los servidores públicos sólo podrán hacer lo que la ley les autoriza, y evitar incumplir con sus obligaciones ya que de lo contrario, producen el ilícito administrativo.

Conforme a lo anterior, por ilícito administrativo debe entenderse la conducta contraria a lo que la norma administrativa ordena, o la que ejecuta lo que ella prohíbe.

Independientemente de que las normas relativas al ilícito administrativo se ubiquen en el Derecho Penal o en el Derecho Administrativo, es conveniente precisar que ante la comisión de un ilícito administrativo resulta indispensable identificar el tratamiento que la Ley da a la conducta; ya sea como infracción o falta, o como delito. De lo anterior dependerá el procedimiento para sancionarla, ya sea ante el Poder Judicial, en el caso de los delitos, o en sede administrativa, tratándose de las infracciones o faltas. En este caso, lo importante es determinar el tratamiento que el legislador le dio a la conducta, puesto que cuando el grado de peligrosidad de ésta, o el tipo de valores lesionados es de mayor trascendencia, se tipifica como delito, en tanto que cuando con el ilícito sólo se perturba el buen funcionamiento de la administración, se establece como infracción.

**CAPÍTULO IV**  
**DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

## CAPITULO IV

### "DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS"

Como hemos visto, desde épocas remotas la preocupación constante, ha sido el hecho de que los encargados de llevar a cabo la función pública, cumplan con todos los deberes que ésta les impone; a la fecha esta situación persiste, ya que debido al comportamiento impredecible del ser humano, no se ha podido erradicar la mala conducta de los servidores públicos, aunque lo ideal sería como lo menciona Ignacio Burgoa: "En un régimen democrático los titulares de los órganos del Estado, o los sujetos que en un momento dado lo personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como Servidores Públicos". Su conducta en el desempeño del cargo respectivo, debe enfocarse hacia el servicio público, en el sentido amplio, mediante la aplicación correcta de la Ley. En otras palabras y desde el mismo punto de vista, ningún funcionario público debe actuar en beneficio personal, es decir, anteponiendo sus intereses particulares al del interés público, social o nacional que está obligado a proteger, mejorar o fomentar, mediante la esfera de facultades que integran la competencia Constitucional o Legal del Órgano Estatal que representa o encarna. Por ende si el funcionario público cualquiera que sea su categoría y la índole de sus atribuciones, debe considerarse como un Servidor Público, o como dijera José María Morelos Y Pavón, como "Siervo de la Nación", es evidente que está ligado con los gobernados a través de los principales nexos jurídicos dentro de un Sistema Democrático que sin el derecho sería inconcebible, el que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus

funciones a la Constitución y a la Ley, y en realizarlos honestamente con el espíritu de servicio a que hemos aludido.<sup>36</sup>

#### **4.1 EL CONCEPTO Y LA INCORPORACIÓN AL SERVICIO PÚBLICO.**

La transformación de Estado Absolutista en Estado de Derecho, presenta una serie de modificaciones en los elementos que lo conforma. Fundamentalmente en los sujetos (población y gobierno) y en las relaciones que se generan entre ellos (derechos públicos subjetivos). En el Estado absolutista la figura del monarca tiene la calidad de soberano, por lo que no existe poder alguno sobre él, de tal modo que, la voluntad del rey es la ley, y por lo tanto, no hay punto de valoración para calificar su acusación; de lo que se deriva que el rey no se equivoca. Por otra parte, la supremacía del monarca impide la existencia de alguna autoridad que pueda juzgarlo y, aún más, que condene su actuación, dando como resultado que el rey no puede ser juzgado.

Así, en un principio la idea predominante era la de “irresponsabilidad del Estado”, basada fundamentalmente en la idea de la soberanía, como la equivalente a la de poder omnímodo y absoluta delegado al monarca por Dios, su inefabilidad deriva de tal origen divino, producto de la viva encarnación de los dioses”, los actos del soberano debían ser atacados por sus súbditos, sin recurso alguno, identificándose plenamente así el Estado con la persona de sus gobernantes.<sup>37</sup>

Sin embargo, el avance político, social y jurídico de la sociedad, pudo lograr el sometimiento del monarca al Derecho, a través de las diferentes luchas que el pueblo

---

<sup>36</sup> Ignacio Burgoa Origuela. Ob. Cit. Página. 549.

## EL PRESIDENTE DE LA BIBLIOTECA

protagonizó, de tal forma que le fue limitando el poder de la autoridad, al evitar su concentración en una sola persona, encargando su ejercicio a diferentes Órganos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), y delimitando su autoridad a lo que expresamente le hubiera sido facultado previamente. Por tanto, la división de poderes y la legalidad, fueron los principios básicos que permitieron identificar en primera instancia, la transición del Estado absolutista a Estado de Derecho, al evitar la concentración del poder en sólo unas manos, y eliminar la discrecionalidad de actuación de que gozaba la autoridad, de tal forma que ahora, sólo puede hacer lo que “la voluntad general de la población”, plasmada en la Ley le permite. Y así, los principios de la “voluntad del rey es la ley, el rey no se equivoca y el rey no puede ser juzgado”, desaparece en el Estado de Derecho, en que sus órganos de gobierno, como autoridades, sólo pueden hacer aquello que la ley les autoriza, tal y como fue recogido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la conocida Jurisprudencia 166, bajo el rubro “AUTORIDADES”, que señala: “Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite”.

Por otro lado, los Órganos del Estado, están constituidos por la estructura formal y sustantiva de la que emana la voluntad pública, delimitada en su esfera de competencia legal y reglamentaria. Son precisamente las normas jurídicas, las que prevén la existencia del órgano, su integración, su esfera de actuación y sus alcances. La norma dispone en cómo, cuándo, dónde, por qué y para qué de la manifestación del poder estatal. Sin embargo, la sola existencia de esta esfera de competencia, no es suficiente para la expresión del poder público.

También se necesita la participación de una persona física que exteriorice la voluntad del Estado, para que al ejercer la competencia que le es atribuida, su actuación se manifieste como expresión del órgano del que forma parte; de tal manera que el propio

---

<sup>37</sup> Guido Santiago Tawil. La Responsabilidad del Estado y de los Magistrados y funcionarios judiciales por el mal

Órgano actúe a través del individuo. Lo anterior, pone de manifiesto la importancia de dos elementos como partes esenciales de una unidad: La competencia y las personas físicas. Esto es, que la sola esfera de competencia, además de los edificios, el mobiliario y el equipo, sólo constituirán una estructura inanimada e inexpresiva, y por tanto, intrascendente.

Por otra parte, la sola actuación de la persona física, sin atribuciones legales o reglamentarias, sería la expresión de un individuo más de la población, no la actuación del poder del Estado. Para explicar por qué la voluntad de determinadas personas físicas se considera la voluntad de la Administración Pública, y cómo se le atribuyen los efectos jurídicos de los actos que aquéllas realizan, fue elaborada la Teoría del Órgano, planteada por Otto Von Gierke en 1893, que parte de la idea de que: "los empleados y funcionarios públicos, más que representantes del Estado, se incrustan en la organización estatal como una parte integrante o constitutiva de ella", por lo que el órgano, cuya existencia formal se da por la creación jurídica que el Derecho impone al disponerlo en las normas y darle una competencia determinada, sólo pueden manifestarse a través de los individuos que expresan su existencia; por tanto, además del elemento objetivo representado por la competencia, requiere de un elemento subjetivo que manifieste la voluntad.

La concepción del órgano fue reforzada con la aplicación del principio de imputación expuesto por Hans Kelsen, el cual explica que: "...por mandato legal, determinada acción se atribuye a un sujeto y se le considera realizada por él"; en esta medida, la actuación del funcionario público sólo es considerada como expresión de la voluntad del Estado cuando ejerce la competencia atribuida al órgano.

La persona jurídica se convierte así en un punto de imputación. Todos los actos de una persona jurídica son, en rigor de verdad, actos cumplidos por individuos, pero imputados a un sujeto ficticio que representa la unidad de un orden jurídico parcial o total.<sup>38</sup>

Por su parte, Sayagués Laso afirma que: “el órgano, por lo mismo que es un concepto jurídico, igual que la noción de persona, no tiene una existencia visible; su realidad es puramente jurídica. Vemos la o las personas titulares del órgano, la sede de éste, los medios materiales de que dispone, pero no al órgano en sí mismo, que es una abstracción.”<sup>39</sup>

De acuerdo a lo anterior, Entrena Cuesta dice que: “En conclusión, el órgano no es ni la persona física que realiza las funciones del Ente, ni la esfera de atribuciones que le son asignadas a aquélla: Si no la unidad que resulta de la persona y las atribuciones, más los medios puestos a su disposición, para el funcionamiento de cada una de esas unidades en que el Ente se descompone”.<sup>40</sup>

Ahora bien, veamos como se forma la incorporación al servicio público, primero, debemos entender por incorporación “el acto por el cual la persona física es asimilada al órgano público, mediante este acto el sujeto se confunde con el propio órgano, pasando a formar parte de él, de tal forma que los actos que realiza le son atribuidos al Estado, como consecuencia de la figura jurídica de la imputación. La incorporación es el efecto del acto que la doctrina denomina “investidura”, es decir, el otorgamiento de una envoltura especial a favor de una persona a fin de que pueda llevar a cabo el ejercicio de una competencia, de tal forma que, a un determinado individuo se le da la investidura de director, gerente, secretario de Estado, etc., en el que se identifican dos fases: La designación y la toma de

---

<sup>38</sup> Hans Kelsen.- Teoría Pura del Derecho.- Buenos Aires, Editorial Eudebo, 1960. Pág. 130

<sup>39</sup> Sayagués Laso Enrique.- Tratado de Derecho Administrativo Tomo I, Editorial Montevideo, 1959. Pág. 182

<sup>40</sup> Entrena Cuesta Rafael.- Curso de Derecho Administrativo Tomo I/2 - Editorial Tecnos, Madrid, 1982, Pág. 46

posesión; tal y como lo señalan los artículos 51, 81, 87, 94, 96 y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La calidad de “elemento subjetivo del órgano público” que lo coloca en una situación especial respecto del Estado y crea la llamada “relación de servicios”, sólo puede generarse a partir del otorgamiento del cargo, mediante un nombramiento, contrato, designación o elección, según el caso, y de la asunción de funciones, como un acto de voluntad que implica la aceptación.

En razón del otorgamiento del cargo, y su correspondiente toma de posesión, el individuo queda incorporado al órgano público como parte esencial de él, y por lo tanto, sujeto a una serie de obligaciones y derechos que integran su status, porque su actuación como parte del órgano, será la expresión del poder público, independientemente del grado en que participe en su ejercicio.

La actividad del elemento subjetivo del órgano, implica la sujeción a las normas que establece la existencia y funcionamiento del órgano, por lo que independientemente de su regulación laboral y de sus condiciones particulares que al respecto presente, su actividad es materia del Derecho Administrativo.

El principio básico de la regularidad de la relación, parte del hecho de que se trata de empleados que se incorporan al Servicio Público como una idea de permanencia, como un modo de vida, como una ocupación habitual, lo que excluye aquéllas relaciones que desde su origen se plantea con el carácter de “eventuales”, o para una obra y servicios limitados en el tiempo. De esta manera, se ha identificado como empleados públicos a las personas incluidas en el Padrón del Personal al Servicio del Estado, ya que, él supone la permanencia de la relación.

Finalmente, el desempeño de la función pública, o la participación en su ejercicio, está identificada con el servidor público como un medio de vida de determinado tipo de personas que hacen de su actividad laboral un medio para subsistir, cuando menos preferentemente; por lo que, se incluyen en el presupuesto de Egresos; ya que, en los casos en que las plazas no quedan en esta situación, o sus emolumentos se cubren conforme a tarifas, no quedan incluidos en este concepto (presupuesto de egresos).

Así, en torno de la función pública se ha señalado que toda organización administrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de servidores o empleados públicos, los cuales aportan su actividad intelectual o manual para atender los propósitos del Estado, mediante determinadas prestaciones, es decir, que asuman las tareas públicas, con valor moral y capacitación técnica; así como, la disciplina de su actuación y la conciencia de su elevada misión.

Luego entonces, la función pública implica necesariamente, la responsabilidad del servidor público que mantiene y sostiene a un gobierno determinado; concluyendo así que, la función pública es, finalmente, una de las más elevadas responsabilidades sociales.

## **4.2 QUIÉNES SON SERVIDORES PÚBLICOS DE ACUERDO A NUESTRA LEGISLACIÓN ESTATAL.**

En el Título IV Constitucional, se determina, entre otras hipótesis, quiénes son sujetos del régimen de responsabilidades, por su participación en la función pública

(artículo 108 Constitucional), sujetándose en el nuevo régimen a todo servidor público de cualquiera de los tres poderes de la Unión, así como de los Estados y Municipios, superando la distinción de las diversas categorías de las personas que prestan sus servicios al Estado, sometiendo a todos al mismo régimen de responsabilidades sin distinción, que la consideración del tipo de acto violatorio de la ley en que incurran, el tipo de falta que cometan y la consideración de estar sujeto a una protección constitucional especial (inmunidad y fuero constitucional).

Por otro lado, el término más genérico que se utiliza es el de servidor público, con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral. Por el sólo hecho de desempeñar un empleo cargo o comisión en los órganos del Estado, obtiene la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, por un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier otra naturaleza.

Así las cosas, en la legislación positiva mexicana cabe señalar que en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma al Título IV Constitucional denominada "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", se dijo que el cambio en la denominación al de "servidores públicos" tenía como propósito acentuar el carácter de servicio a la sociedad que debía observar todo servidor público en su empleo, cargo o comisión.

En este sentido, es indudable que la Ley ha querido darle una señalada significación al concepto de "funcionario", ya que se le provee de imperio, es decir, poderes propios a la función que desempeñan, como la facultad de ordenar y decidir; en cambio, el

empleado, aparece como mero ejecutor, sin facultades determinadas, o que ejercen por delegación o reglamentariamente”.<sup>41</sup>

Debiendo evitar el uso de “funcionario público”, ya que dicha expresión, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya no la utiliza, por lo que la división para los efectos de responsabilidades debe hacerse entre los sujetos de juicio político y servidores de la Administración Pública Centralizada o Descentralizada.<sup>42</sup>

Así las cosas, los servidores públicos son aquellas personas, a quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, sujetándolos a un código de conducta establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y en el tema que nos ocupa, será la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, en sus artículos 49 y 50.

Ahora bien, toda vez que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponen que en las constituciones de los Estados se precisarán el carácter de “servidores públicos”, quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios, lo que se encuentra plasmado en el artículo 108 de nuestra Carta Magna, y en el del Estado Libre y Soberano de Puebla lo es el artículo 124.

En este orden de ideas, la Constitución Política del Estado de Puebla, determina quienes tienen el carácter de servidores públicos según lo dispuesto por el artículo 124 que a la letra dice: “...Servidores Públicos son las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza sea cual fuere la forma de su elección o nombramiento en:

#### I.- En los Estados.

---

<sup>41</sup> Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1988. Pág. 352

<sup>42</sup> Fraga Gabino.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1991. Pág. 129

II.- En los Municipios del Estado;

III.- En los órganos descentralizados, empresa de participación estatal, sociedades y asociaciones asimiladas a éstos; y,

IV.- En fideicomisos públicos.

Mientras que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla en su artículo 2, establece que: “son servidores públicos las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en la Administración Pública Estatal o Municipal, en los poderes Legislativo o Judicial del Estado, en las entidades de la Administración Pública Paraestatal, así como las personas que administren, manejen, recauden, apliquen o resguarden recursos económicos Federales, Estatales o Municipales, sea cual fuere la naturaleza de su nombramiento o elección.

Esta relación crea deberes y obligaciones que la función pública impone a dichos servidores; toda vez que el Estado es una institución creada para realizar los fines de una sociedad. Los servidores públicos colaboran en esta tarea, por lo que la relación jurídica entre el Estado y sus servidores originan obligaciones legales que aseguran el servicio público, creando también derechos. Los deberes que la función pública imponen al servidor, se derivan de los propósitos que las leyes fijan para realizar el bien público, estos deberes pueden ser generales o especiales a una determinada rama administrativa. Los primeros se refieren a que son comunes a todos los servidores públicos, los segundos a los deberes específicos propios de un sector de la administración.

### **4.3 LOS DEBERES Y OBLIGACIONES QUE LA FUNCIÓN PÚBLICA IMPONE A LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

El Estado es una Institución creada para realizar los fines de una sociedad. Los servidores públicos colaboran en esta tarea, por lo que la relación jurídica entre el Estado y sus servidores, originan obligaciones legales que aseguran el servicio público, creando también derechos. Los deberes que la función pública impone al servidor público, se derivan de los propósitos que las leyes fijan para realizar el bien público; estos deberes pueden ser generales o especiales a una determinada rama administrativa. Los primeros se refieren a los que son comunes a todos los servidores públicos, y los segundos a los deberes específicos propios de un sector de la Administración.

Podemos establecer las obligaciones de acuerdo a lo establecido en el artículo 50 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, mismo que a la letra dice: "...Los servidores públicos para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que han de observarse en el servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que le corresponden a su empleo, cargo o comisión tendrán las siguientes:...", especificando en sus veintitrés fracciones normas de conductas a seguir para todos y cada uno de los servidores públicos del Gobierno del Estado de Puebla y de sus Municipios, como veremos a continuación.

La determinación de la naturaleza de la Responsabilidad en las relaciones que se generan entre el Estado y sus trabajadores es, en principio, una cuestión de carácter

constitucional, toda vez que la norma fundamental delimita los campos de sujeción de los Servidores Públicos y el alcance de la competencia de las autoridades dentro de un ámbito material de validez determinado, es por ello que al ser depositada la potestad soberana en personas particulares, se ha buscado la forma de que éstas no se excedan más allá de las facultades otorgadas por el propio Estado.

De acuerdo a lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, en su capítulo I, Título Tercero, artículo 50 que establece las obligaciones del servidor público, y que son:

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

II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recurso económicos públicos.

III.- Utilizar exclusivamente para los fines a que estén afectos, los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada que obtengas con motivo de sus funciones.

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

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

VI.- Tratar debidamente y con decencia a sus subalternos.

VII.- Respetar a sus superiores, cumpliendo con las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.

VIII.- Comunicar por escrito al titular las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba.

IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de su empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o después de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones, debiendo en todo caso entregar a quien su superior jerárquico designe o a quien legalmente deba sustituirlo, todos los recursos patrimoniales que haya tenido a su disposición, así como los documentos y asuntos relacionados con sus funciones en un término no mayor de cinco días hábiles, contados a partir de la fecha de su separación, debiendo levantarse acta administrativa circunstanciada, ante el Órgano de Control que corresponda.

X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de tres días continuos o quince discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando no estén justificadas.

XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le 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 par socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas forme 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 que se refiere la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre esos asuntos 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 y bienes, mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate 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 jurídica cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender beneficios adicionales a las contraprestaciones 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 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 las que se refiere la fracción XIII;

XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de Situación Patrimonial en los términos que señala la Ley;

XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la autoridad competente, conforme a esta Ley;

XX.- Informar al superior jerárquico de todo acto, u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo.

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

XXII.- Abstenerse los servidores del Estado y los del Municipio, de ejercer incorrectamente las atribuciones que específicamente les confiere la Ley de Desarrollo Urbano al formular, aprobar y administrar los Planes y Programas Estatales y Municipales de Desarrollo, aplicables a los centros de población ubicados dentro del territorio sobre el que ejerzan sus atribuciones; y

XXIII.- Las demás que le impongan las Leyes y Reglamentos.

Y por cuanto hace específicamente a los servidores públicos adscritos a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, lo es la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado y su Reglamento.

#### **4.4 LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

La "renovación moral de la sociedad" impone el que los servidores públicos respondan primeramente de las consecuencias de sus actos cuando lesionan los intereses públicos por medio de la responsabilidad política, según la expresión original de la Constitución de Querétaro, y a la vez deben responder de la conducta observada por ellos, que atente en contra de una sana actividad administrativa honesta, legal, eficiente; o en fin, es preciso que cuando al realizar ciertos actos u omisiones que en ejercicio o con ocasión del desempeño de un cargo público el titular de él, perpetre determinados actos delictuosos, previstos en la ley; el derecho subjetivo castigue a su autor con sanciones de

carácter penal. En igual forma, debe estar legalmente obligado a reparar el daño patrimonial causado a la Administración Pública y por ende a los particulares cuando su conducta sea calificada de ilícita, aunque no tipifique un delito.

Por ello, las bases de la responsabilidad administrativa descansa en criterios de **LEGALIDAD, HONRADEZ, IMPARCIALIDAD, LEALTAD Y EFICIENCIA**, que orienta a la Administración Pública a garantizar el buen servicio.

Antes de entrar al estudio de la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, tema principal de este capítulo, considero que es importante analizar determinados aspectos de la Responsabilidad en general, así como otros tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, además de las antes mencionadas, toda vez que están íntimamente ligadas entre sí, como veremos más adelante.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes que a saber son:

a).- **La responsabilidad política.-** aplicada a ciertas categorías de servidores públicos de algo rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho;

b).- **La responsabilidad penal.-** aplicada para aquellos servidores públicos que incurran en delito;

c).- **La responsabilidad civil.-** que es para aquellos servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales; y,

d).- **La responsabilidad administrativa.-** para los servidores públicos que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública.

Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen Órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

#### **4.4.1 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.**

El concepto de Responsabilidad, es de gran amplitud, pues tiene un contenido de orden moral, social, político y jurídico. Esta consideración previa, sobre la amplitud denotativa del concepto, torna difícil el tratamiento de este tema, ya que aun que parezca paradójico, si se pretende proceder metódicamente se tendría que empezar por desbrozar la cuestión jurídica de todo ingrediente de carácter moral y de aspecto social.

Más lo anterior, carecería de validez, ya que, la responsabilidad en sus distintos aspectos no puede ser resuelta en forma aislada, ni de manera abstracta del hombre, como miembro de la sociedad. Es un problema en que se deben tomar en cuenta todos estos elementos en mayor o menor grado por el jurista, por el sociólogo, por el político, para

poder penetrar en la raíz de la cuestión, cuando se proponen partir de un conocimiento realista y adecuar el análisis a la compleja materia objeto de conocimiento, a fin de acercarse a una solución que sea conforme a la vida humana, y a las circunstancias en que ésta se desarrolla y no a una simple disquisición abstracta o ideal.

En este sentido, el servidor público es responsable del cumplimiento de un deber fundamental, propio de un cargo, que consiste en ajustar su conducta al ordenamiento jurídico que rige el ejercicio del cargo o la función que desempeña.

Así, el concepto de responsabilidad, significa en el sentido más amplio del vocablo, compromiso u obligación de acatar los deberes que impone el cargo; también en otro aspecto, significa estar a las consecuencias del incumplimiento de la conducta debida o legítimamente esperada del servidor público, por el grupo social, por la Nación, como colectividad jurídica organizada, y que redundan en un daño o perjuicio causado a otro.<sup>43</sup>

Por otro lado, de acuerdo con las concepciones de los diferentes tratadistas, es posible dar un concepto de servicio público que identifique sus elementos esenciales. Así tenemos que el servicio público es una actividad general, uniforme, regular y continua, realizada por el Estado o por los particulares conforme a las disposiciones legales que la regulan, para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general.<sup>44</sup>

Por lo que, la responsabilidad concierne a la vez a los fundamentos del Derecho, y a los presupuestos de la vida en sociedad, más aún la responsabilidad de los servidores

---

<sup>43</sup> Galindo Garfias Ignacio.- Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos.- Revista Mexicana de Justicia N° 4, Volumen III; Octubre-Diciembre de 1985. Pág. 43

<sup>44</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto.- Elementos de Derecho Administrativo - Editores Noriega Limusa, México 1991, Pág. 208

públicos, a una sana relación entre gobernantes y gobernados y a una eficiente organización político-administrativo de los poderes públicos.

El autor Fernando Castellanos manifiesta que: “En la responsabilidad resulta, entonces, una relación entre el sujeto y el Estado, según la cual, éste declara que aquél obró culpablemente y se hizo acreedor a las consecuencias señaladas por la ley a su conducta.

Por otra parte, Gabino Fraga cuando señala que: “La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal, o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además de una responsabilidad civil o penal.<sup>45</sup>

De esta manera, cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las Leyes Penales, la responsabilidad en que incurrir es penal y, por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza, cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afecten intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

Independientemente, de estos tres tipos de responsabilidades en que los servidores públicos pueden incurrir frente al Estado, cuando con su actuación producen un daño o

---

<sup>45</sup> Gabino Fraga. Op. Cit. Pág. 169

perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo, conforme al principio de la Lex Aquilia que dice: "Que aquel que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo"; tal y como lo establece el artículo 1976 del Código Civil para el Estado de Puebla, al regular la responsabilidad civil, en que se plantea la exigencia de una acción (positiva o negativa) que cause daños en la esfera jurídica de una persona que actúa sin derecho y sin otra justificación, como sería el caso fortuito o la fuerza mayor, y además incluye la posibilidad de que el daño se produzca por un obrar en contra de las buenas costumbres; tal y como se lee en el

**Artículo 1976.-** "El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios o empleados, en el ejercicio de las funciones o trabajos que le estén encomendados".

Por otro lado, la omisión al cumplimiento de las obligaciones que impone a los servidores públicos la función pública, puede dar lugar a cuatro tipos de responsabilidades: la penal, la civil, la política y la administrativa, como a continuación veremos.

#### **4.4.2 RESPONSABILIDAD PENAL.**

La responsabilidad penal que se prevé en el título X del Código Penal Federal, establece once delitos en los que pueden incurrir los servidores públicos, y que a saber son:

- ♦ Ejercicio indebido del servicio público,

- ◆ Abuso de autoridad,
- ◆ Coalición de servidores públicos,
- ◆ Uso indebido de atribuciones y facultades,
- ◆ Concusión,
- ◆ Intimidación,
- ◆ Ejercicio abusivo de funciones,
- ◆ Tráfico de influencia,
- ◆ Cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

Por cuanto hace a lo establecido en el ámbito estatal, el Código de Defensa Social del Estado Libre y Soberano de Puebla establece la responsabilidad penal, bajo los siguientes delitos:

- ◆ Ejercicio indebido o abandono de funciones públicas (arts. 417 a 418),
- ◆ Abuso de Autoridad o incumplimiento de un deber legal (arts. 419 a 420),
- ◆ Delitos cometidos en la administración de justicia y en otros ramos del poder público (arts. 421 a 425),
- ◆ Cohecho (arts. 426 a 427),
- ◆ Peculado (arts. 428 a 429),
- ◆ Concusión (arts. 430 a 431),
- ◆ Enriquecimiento ilícito (arts. 432 a 434),
- ◆ Tráfico de Influencia (arts. 435 a 436).

Ahora bien, en el caso de que algunos funcionarios tengan la protección constitucional, anteriormente denominada "fuero", como requisito de procedencia para poder ser procesado, de acuerdo con lo establecido por los artículos 109, fracción II y

111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el capítulo III del Título II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, será necesaria la declaratoria de la procedencia que dicte la Honorable Cámara de Diputados.

#### **4.4.3 RESPONSABILIDAD CIVIL.**

La responsabilidad civil, se prevé como el daño que causen los funcionarios a los particulares, cuando obren en el ejercicio de sus funciones. Este daño puede ser económico, y consistir en la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio; o bien, daño moral, entendiéndose por éste la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, configuración, vida privada y aspecto físico, o bien en la consideración que de sí mismo tienen los demás.

La responsabilidad civil se exigirá de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1916 y 1928 del Código Civil Federal.

Por cuanto hace a la responsabilidad civil cometida en el Estado, se tramitará en base a lo dispuesto por el Código Civil del Estado Libre y Soberano de Puebla en sus artículos 1976 y 1977; así como lo dispuesto en los artículos 857 y 867 del Código de procedimientos Civiles del Estado de Puebla.

Por otro lado, también existe la responsabilidad de naturaleza civil para con el Estado, que es aquella en la que incurren los funcionarios y empleados, por sus actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio, estimable en dinero, que afecte a la Hacienda Pública Federal, al Distrito Federal, o el patrimonio de los organismos

descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y de los fideicomisos públicos (Artículo 1976).

Este tipo de responsabilidad tiene su base en la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento, en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, o bien, en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

#### **4.4.4 RESPONSABILIDAD POLÍTICA.**

La responsabilidad política, está prevista en los artículos 109 fracción I y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y se deriva de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales y su buen despacho.

Los sujetos de responsabilidad política, son quienes por integrar un poder público, por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones; siendo los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte, los magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimilados a éstas y fideicomisos públicos.

También podrán ser sujetos de juicio político los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, por violaciones graves a la Constitución y a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, establece que serán sujetos a juicio político los servidores públicos enumerados en la fracción II del artículo 125 y 130 de la Constitución Política del Estado. Y que éste procede por violaciones graves a la Constitución del Estado, Manejo indebido de fondos y recursos del Estado, y Actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Mientras que, el artículo 7 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos refiere que: “El Gobernador del Estado, durante el ejercicio de su cargo, sólo es responsable por delitos graves del orden común, sin perjuicio de la responsabilidad política que se establece en el artículo 110 de la Constitución Política”.

#### **4.4.5 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.**

De acuerdo al contenido en los artículos 109, fracción III y 113 Constitucionales; el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y el Título Tercero, Capítulo I, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, que prevén la responsabilidad administrativa en sus respectivos casos, es decir, en el artículo 49 se establece quienes incurrir en responsabilidad administrativa, esto

es, en tratándose de servidores públicos que no cumplan una o más de las obligaciones que con ese carácter tienen, motivando la instrucción del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios y la aplicación de sanciones que en esta Ley se establecen.

Pero cuáles son esas obligaciones, de qué se tratan, quiénes las imponen, dónde están establecidas?.

Bueno, pues de acuerdo a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, que establece en su artículo 50 lo siguiente:

“Los servidores públicos para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que han de observarse en el servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que corresponda a su empleo, cargo o comisión, deberán observar también las disposiciones señaladas en sus veintitrés fracciones; mismas que, ya se han dejado señaladas en el presente capítulo, apartado 4.3.

Y en el caso que nos ocupa, específicamente hemos hablado de las obligaciones que tienen los servidores públicos adscritos a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, tratándose desde Agentes del Ministerio Público, Policía Judicial y hasta Peritos, como se vio en el apartado correspondiente, y cuyas obligaciones se encuentran establecidas no sólo en el Código de Procedimientos en Materia de Defensa Social, sino también en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla y su Reglamento, donde se pueden observar cuáles son sus obligaciones, facultades y atribuciones.

Por lo tanto, podemos concluir que: se trata de personas que en la realización de sus actividades, utilizan recursos materiales y económicos de naturaleza pública, que de una u

otra forma, y en distinto nivel de responsabilidad, le son confiados para la consecución de los fines del Estado. De ahí que, el ejercicio del Poder Estatal constituye un acto singular, con características propias, en donde se desarrollan los actos administrativos como una función esencial por personas que tienen la característica de ser servidores públicos, y que por ende están relacionados con el debido cumplimiento de las obligaciones o deberes que se encuentran contemplados en la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Capítulo IV, así como las Constituciones Políticas de los Estados y leyes secundarias, siendo en nuestro caso la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, de donde se desprende la Responsabilidad Administrativa.

**CAPÍTULO V**  
**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

## CAPITULO V

### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En virtud de que el tema principal de nuestro estudio es con relación a la Ley reglamentaria del Título 9º de la Constitución Política de nuestro Estado, nos referiremos específicamente a la “Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos adscritos a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, con base a lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.

Para empezar a hablar de lo qué es el procedimiento administrativo a manera de introducción haré referencia a lo que dice el autor José Roberto Dromi respecto al tema que trato en este capítulo, “El procedimiento administrativo es en rigor respecto de la voluntad administrativa, lo que el acueducto al agua, el conducto por el que transita —en nuestro caso- en términos de Derecho, la actuación administrativa”. En el mismo sentido se manifiesta Gabino Fraga cuando dice: “Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo”.

De tal modo, que el ejercicio de la función administrativa plantea la exigencia de un equilibrio entre autoridad y libertad, que se traduce en la necesidad de que la actuación de la autoridad se apegue a los cauces que le fueron determinados en la ley, con los cuales se asegura la libertad.

En tanto que, el Ejercicio de las funciones del Estado sólo pueden ser realizadas por medio de actos en los que externa su voluntad a través de diferentes órganos; esto es, la función legislativa se exterioriza con actos que se concretan en una ley; la función judicial

con la actuación de los órganos que producen finalmente, la sentencia; y la función administrativa que se manifiesta con los actos administrativos; por lo cual, la forma de realización de estos actos integra lo que se conoce como procedimiento, pudiendo citar entre éstos a los procedimientos legislativos, judiciales y administrativos.

“La tutela sustantiva de los derechos subjetivos públicos del Estado (prerrogativas) y de los administrados (garantías), se arbitra formalmente a través de técnicas procesales, administrativas y judiciales. En nuestro caso, el procedimiento administrativo, como instrumento jurídico regulador de la relación jurídico-administrativa, en el ámbito procesal o formal, articula la relación “poder-derecho”, “prerrogativas-garantías” haciendo viable su ejercicio y recíproco respeto, para que los derechos se ejerzan y los deberes se cumplan”. (Dormi José Roberto.- *El Procedimiento Administrativo*.- Pág. 24).

De esta manera tenemos que para que se dé el procedimiento administrativo es necesario la existencia del “acto de autoridad” entendiendo por este como “cualquier hecho voluntario e intencional, negativo o positivo, desarrollado por un Órgano del Estado, consistente en una decisión o en una ejecución, o en ambos conjuntamente, que produzcan afectación en situaciones jurídicas o fácticas dadas, que se impongan en forma imperativa, unilateral y coercitivamente” (Ignacio Burgoa).

Al respecto, Fraga en su obra de *Derecho Administrativo* dice: “Cualquiera falta administrativa cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones, lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse, además una responsabilidad civil o penal”.

## 5.1 TIPOS DE PROCEDIMIENTOS.

Frecuentemente, los conceptos proceso y procedimiento se confunden y se utilizan como sinónimos. Para aclarar su significado y su diferenciación, se debe separar su uso común y su uso jurídico, puesto que en términos generales, el concepto proceso es aplicable a todas las ramas de la actividad, ya que significa “avanzar hacia un fin determinado a través de actos sucesivos”, por lo que cualquier actividad compuesta de diferentes actos, con unidad en su propósito, será un proceso, entre los que se encuentran: los procesos químicos, biológicos, jurídicos, etc. En cambio, cuando nos referimos a la forma de realizar esos actos, estaremos hablando de procedimientos.

En el campo de las funciones del Estado se utilizan diferentes procesos con sus respectivos procedimientos. Cuando un Órgano realiza una serie de actos con el fin de producir una ley, se estará frente a un proceso legislativo, dentro del cual existen diferentes fases, como las relativas a las discusiones y votaciones, es decir, procedimientos que integran el proceso legislativo. En materia judicial, el conjunto de actos concatenados para dirimir una controversia, que concluye con la sentencia, es un proceso judicial, que está integrado por diferentes procedimientos: probatorios, alegatos, incidentales, etc. Finalmente, en materia administrativa se realizan diferentes actos que consisten en prever, planear, dirigir y controlar, que forman en su conjunto el proceso administrativo, y sus fases de preparación, decisión, etc., integran los procedimientos administrativos.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, la confusión ha llevado a identificar el proceso con una connotación eminentemente judicial, al considerarlo como el conjunto de actuaciones que se realizan en sede judicial y que concluyen con una sentencia, a diferencia del procedimiento, que se aplica a todas las materias, como la forma en que las actuaciones

se realizan. Por ello, se habla de procedimientos judiciales dentro del proceso, y de procedimientos administrativos, en el ejercicio de la función administrativa.

En este sentido, Nava Negrete dice que: “Todo proceso es un procedimiento, que implica siempre un conducto que se rebela en un conjunto o serie de actos procedimentales coordinados, conformados por la finalidad que persiguen y que en el proceso siempre es la voluntad de la ley, que es en lo que consiste el acto jurisdiccional de la sentencia y con la que se reviste a la justicia. Así que no todo procedimiento es un proceso, sólo aquel que tiende asegurar la observancia de las normas que regulan las relaciones jurídicas...; en suma, proceso es función y estructura, o sea vía jurisdiccional y procedimiento. Procedimiento es rito, cauce, conducto integrado por actos que se ordenan a una finalidad jurisdiccional o no” (Derecho Procesal Administrativo, Porrúa, México, 1959, Págs. 73 y 76). Lo cual, es exacto cuando nos referimos a la materia judicial.

En materia jurídica se pueden diferenciar estas dos figuras en razón de su contenido, si se considera que el proceso tiende a la satisfacción de una pretensión por vía jurisdiccional, mientras que el procedimiento denota el aspecto formal, es decir, la forma que reviste el ejercicio de la acción y que puede darse tanto en materia judicial como en materia administrativa, al procedimiento administrativo se le identifica como la forma de realizar una serie de actuaciones dirigidas a la manifestación de un pronunciamiento que corresponde a una autoridad administrativa.

De esta manera se diferencia al proceso judicial del procedimiento administrativo “...al considerar que no obstante que el proceso y el procedimiento son una serie de actos convenidos, en el proceso (judicial) se desenvuelven ante un tercero independiente e imparcial que está por encima de las partes y que termina con una sentencia, y en el

procedimiento (administrativo) esa serie de actos termina con un acto administrativo, con una decisión de la autoridad administrativa".<sup>46</sup>

## 5.2 CONCEPTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Antes de analizar el procedimiento administrativo de Determinación de Responsabilidades establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, definiremos los conceptos de Proceso y Procedimiento, así como las diferencias entre éstos, al efecto, es de recalcar que etimológicamente proceso y procedimientos pueden constituir sinónimos; en Derecho, y especialmente en Derecho Administrativo se han establecido diferencias conceptuales importantes, siendo así, que por Proceso se entiende a los actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional para resolver una controversia entre partes calificadas, en tanto que, Procedimiento se califica como una serie de pasos o medidas tendientes de inducción o ejecución de un acto jurídico.<sup>47</sup>

"El proceso posee como característica fundamental, ser una secuencia de actos que tiene por fin, el decidir una controversia entre partes (litigio), por parte de la autoridad imparcial e independiente (juez) con fuerza de verdad legal", según el jurista Agustín Gordillo. En tanto que procedimiento propiamente dicho, "es aquél que fija pre-establecidamente los cauces de los actos que contribuyen a un objetivo final", afirma Ramón Martín Mateo.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis H.- Principios de Derecho Tributario, Editorial PAC, México, pág. 154.

<sup>47</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo Primer Curso Serie de Textos Jurídicos Universitarios Ed. Harla Pag. 250

<sup>48</sup> Idem Pag. 25

€ Proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida mediante una sentencia.<sup>49</sup>

€ Procedimiento, se entiende un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto. La diferencia consiste en que, en uno hay unidad y se busca como finalidad la solución de un conflicto y en el otro es un conjunto de actos también con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no buscan la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto.

Diversos tratadistas, entre ellos el profesor español José María Villar y Romero establece que, en el procedimiento administrativo “no hay partes contrapuestas, sino que hay una relación entre la administración y el interesado”. Para García Oviedo, el procedimiento administrativo lo constituyen “los trámites y formalidades que debe de observar la administración, para resolver las reclamaciones que los particulares formulen”.

Gabino Fraga afirma “que es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo”.<sup>50</sup>

Concluyendo, se estima que procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la Ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa ya sean internas o externas.

---

<sup>49</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel.- *Teoría General del Proceso*. Décima Edición.- Editorial Porrúa, S.A. México 1991 Pág. 687

<sup>50</sup> FRAGA Gabino.- *Derecho Administrativo*.- Editorial Porrúa, S.A., México 1991; Pág. 218

De igual forma puede concebirse, como una serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo.

El procedimiento administrativo, puede ser clasificado de diversas formas, es así como se habla de proceso formal y aformal, general y especial, unifásico y bifásico, declarativo y ejecutivo, técnico o de gestión y de acuerdo con esta clasificación existen:

- **Proceso interno y externo.**- siendo el primero el que se refiere a la creación de actos que surten sus efectos dentro del propio órgano emisor, por ejemplo la amonestación del superior al inferior; siendo el externo el que se realiza ante los particulares para que el acto surta sus efectos, satisfaga ciertas formalidades o sea ejecutado.
- **Proceso previo y de ejecución.**- El primero, son las fases necesarias para poder producir adecuadamente el acto administrativo; y el de ejecución, son las etapas que han de efectuarse para que el acto se cumpla, ya sea de manera voluntaria o mediante el uso de la coacción.
- **Proceso de oficio y a petición de parte.**- El de oficio, es aquél que se lleva a cabo por iniciativa de la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades, para el cumplimiento de las atribuciones del órgano y conforme a la asignación de competencias que la ley haya hecho, y a petición de parte, en este caso aunque ya quedo claro que el acto administrativo es unilateral, para que el órgano actúe legalmente requiere que el gobernado lo solicite, ya sea porque la Ley así lo prevé porque se hace uso del derecho de petición establecido en el Artículo 8º. Constitucional.

Una vez analizadas las diferencias entre proceso y procedimiento, y haber establecido un concepto de lo que es el procedimiento administrativo, es momento de entrar al desarrollo del procedimiento administrativo contemplado en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla; para lo cual debemos decir que éste encuentra conformado por las siguientes etapas: investigación, instrucción, decisión y ejecución, como veremos en su apartado correspondiente.

### **5.3 PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

Si se toma en cuenta que el procedimiento administrativo presenta una unidad que está integrada por un conjunto de actos coordinados entre sí, que tienden a la preparación de la expresión de la voluntad de la autoridad administrativa, es necesario analizar los principios que lo rigen.

Al respecto, Dromi dice que: "Los principios jurídicos fundamentales del procedimiento administrativo son pautas directrices que definen su esencia y justifican su existencia, permitiendo explicar, más allá de las regulaciones procesales dogmáticas, el por qué y el para qué del mismo (pág. 59), y los dividen en principios sustanciales y formales".

En este sentido, veamos a qué se les denomina principios sustanciales, se les llama así a los de legalidad, defensa y gratuidad, por considerar que son de jerarquía constitucional, ya que justifican la finalidad primaria del procedimiento administrativo. Por su parte, los principios formales: oficialidad, informalidad y eficacia, son de jerarquía normativa secundaria, legal y reglamentaria, que coadyuvan al cumplimiento de los principios sustanciales.

- En primer término el Principio de Legalidad.- se refiere a la columna vertebral de la actuación administrativa, y está integrado por cuatro aspectos, a saber son:
1. **Normatividad jurídica.-** en virtud de que toda la actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas.
  2. **Jerarquía normativa.-** llamada así, toda vez que las normas u órdenes del superior no pueden ser modificadas por el inferior.
  3. **Igualdad jurídica.-** en este sentido la administración no puede otorgar privilegios a unos y negar su legítimo derecho a otros.
  4. **Racionalidad.-** aquí, la administración debe verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva al valorarlos.
- En segundo lugar tenemos el Principio de Defensa o de debido proceso.- que integra al derecho de audiencia, comprendiendo los derechos de ser oído, de ofrecer y desahogar pruebas, de obtener una resolución fundada y de impugnar esa resolución.
- Como tercer lugar hablemos del Principio de Gratuidad.- que implica que el procedimiento administrativo no tenga costo alguno, con lo que se evita que el ejercicio de la función administrativa imponga trabas onerosas a los particulares.

Ahora veamos, cuáles son los Principios Formales, que como ya hemos señalado coadyuvan al cumplimiento de los principios sustanciales y a saber son:

1. Principio de oficialidad.- el cual consiste en que la administración debe dirigir e impulsar el procedimiento y ordenar la práctica de las actuaciones necesarias para el esclarecimiento y resolución de los asuntos.
2. Principio de informalidad.- este implica la ausencia de formalismos que compliquen o retrasen el procedimiento.
3. Principio de eficacia.- se refiere a la obtención de los mejores efectos de la actuación administrativa en razón de la economía procesal, simplicidad, técnica y rapidez en la actuación.

#### **5.4 LOS ELEMENTOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

Una vez que hemos establecido que el procedimiento administrativo es un conjunto de actos coordinados que preparan el acto administrativo, y para que su realización se dé en una sucesión de momentos, éste debe integrarse en diferentes fases, para poder concluir con el objetivo que se pretende. Tomando en consideración que hemos dicho que el "acto administrativo es la manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa la decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública", y para que se logre el fin es necesario contar con los elementos necesarios, mismos que agrupamos de la siguiente manera:

- a) Investigación (Iniciación).
- b) Instrucción.
- c) Decisión.

- d) Ejecución (Eficacia).
- e) Sanción.
- f) Otros.

Los cuales, veremos en los puntos subsecuentes por separado, para comprender mejor de lo que se trata en este capítulo.

#### **5.4.1 INVESTIGACIÓN.**

Antes de entrar al conocimiento de la primera etapa con la que se inicia el procedimiento administrativo, debemos entender que por investigación genéricamente hablando, lo podemos conceptualizar tal y como lo refiere el autor Rafael De Pina: "se entiende como una actividad intelectual encaminada al esclarecimiento o solución de cuestiones o problemas que se presentan a la consideración del Jurista"; en este caso de la autoridad Administrativa.

Ahora bien, el primer elemento "investigación", llamado también de iniciación o de apertura, se puede presentar o iniciar de dos formas: de oficio o a petición de parte, tales como la presentación de quejas y denuncias de los particulares ante el propio Órgano de Control, esto de conformidad con lo establecido en el artículo 2º de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, en el que se establece como autoridades facultadas para aplicar la misma, el Congreso del Estado, la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública del Estado, los Ayuntamientos, entre otras.

Decimos pues, que la fase oficiosa se inicia cuando en la propia administración, el Órgano realiza los trámites que impulsan el procedimiento, o porque otro Órgano de la propia administración lo solicita; esto es, cuando la ley ordena que el órgano superior revise las actuaciones del inferior, sin necesidad de la intervención del particular; ejemplo de lo anterior, en la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, el superior jerárquico debe revisar los pliegos preventivos de responsabilidades a fin de emitir el pliego definitivo.

Mientras que, el procedimiento a petición de parte sólo puede iniciarse por la instancia que presenta el particular, como puede ser la queja o denuncia.

Y de acuerdo al tema que se trata en el presente trabajo, los artículos 52 y 53 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla en análisis, se establece la posibilidad de que el público en general pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos...”; las que serán uno de los resortes que generan el procedimiento disciplinario.

Por lo que, una vez presentada la queja o denuncia la autoridad realizará todas las diligencias que estime necesarias para comprobar si efectivamente existe o no, responsabilidad imputable al servidor público de que se trate; esto es investigar, allegarse de elementos suficientes para la mejor substanciación del asunto de que se trata, tal y como se establece en el Artículo 53 Bis Fracción II de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla en estudio.

Esto es, al presentarse la queja y/o denuncia ante la autoridad competente, como lo es en este caso la SEDECAP (Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la

Administración Pública), deberá reunir ciertos requisitos para su procedencia, entre los cuales podemos mencionar:

1. Datos del quejoso o denunciante; toda vez que no son procedentes las quejas anónimas;
2. Datos del denunciado, si se está en posibilidades de proporcionar su nombre y lugar de adscripción, si no, aquellos que permitan su localización.
3. Un breve resumen de los hechos motivo de la queja o denuncia, anexando para ello pruebas o aportando indicios que hagan presumible la responsabilidad del servidor público involucrado; en caso de que, si de las pruebas aportadas por el denunciante o quejoso, se desprende que existen suficientes elementos que hagan presumible la responsabilidad del servidor público involucrado, se iniciará el procedimiento de determinación de responsabilidades respectivo.
4. Cuando la queja es presentada por escrito, deberá ser ratificada por quien la suscribe; si la queja se presenta en forma personal ante la autoridad competente, ésta debe levantar una acta circunstanciada que deberá contener los requisitos establecidos y mencionado con antelación.

Antes de efectuar el análisis de esta segunda etapa; cabe hacer mención que en la etapa ya analizada (investigación), la autoridad podrá decretar la suspensión temporal en las funciones del presunto responsable cuando lo considere conveniente, ello obedeciendo a una buena conducción en las diligencias de investigación, ya que puede suceder que la permanencia en el empleo, cargo o comisión del servidor público sujeto a investigación

llegue a entorpecer el procedimiento (Art. 68 Frac. IV de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado).

#### **5.4.2 INSTRUCCIÓN.**

Una vez que la autoridad administrativa se ha allegado de pruebas, procederá al análisis, estudio y valoración de las constancias y actuaciones, a fin de que se considere si ha lugar o no a iniciar formal procedimiento de determinación de responsabilidades en contra del servidor público de que se trate; en caso contrario, se archivará el expediente respectivo, lo que se hará del conocimiento del promovente (quejoso-a) para que en su caso, aporte mayores elementos de prueba que motiven el inicio del procedimiento respectivo. Por el otro lado, si se llegara a contar con los elementos suficientes que hagan probable la responsabilidad del servidor público; a través de alguna de las conductas o hipótesis normativas contempladas por el Artículo 50 en cualquiera de sus XXIII Fracciones, se iniciará el procedimiento que establece el Artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en comento, iniciándose así la segunda etapa del procedimiento administrativo en análisis, la etapa de instrucción.

Retomando el análisis del procedimiento administrativo en su etapa de instrucción; (Art. 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado), en ésta se consideran aspectos esenciales del debido proceso, al prever el respeto a la garantía de audiencia de los inculcados, en este caso del o los Servidores Públicos involucrados, la oportunidad de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho e interés convenga y a nombrar defensor, o persona de su confianza que lo asista, haciendo hincapié que sólo es respetada la garantía de audiencia cuando se ha iniciado el procedimiento administrativo, no antes de haber acordado éste.

“ El principio de legalidad y el de seguridad jurídica exigen que las actuaciones de la administración pública se produzcan a través de formas que sirven de garantía a la administración contra posibles excesos en la motivación o en la tramitación, y de conocimiento previo y exacto de sus posibilidades de defensas “.

La fase de "Instrucción" se inicia con la citación del presunto responsable a una audiencia, haciéndosele saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo el desahogo de la misma y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en dicha audiencia lo que a sus intereses convenga, por sí o por medio de un defensor.

Entre la fecha de citación y la de audiencia, deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días naturales (Artículo 68 Fracción I, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado).

Durante esta etapa al igual que en la de investigación como ya quedo establecido con anterioridad la autoridad, competente podrá determinar la suspensión provisional del probable responsable de su empleo, cargo o comisión para los efectos de una mejor investigación.

Lo importante de esta etapa, es que con pleno respeto a las disposiciones legales se prepare el expediente, para que la autoridad sancionadora cuente con los elementos de convicción necesarios para emitir su resolución con la debida fundamentación y motivación, por lo que esta etapa resulta equivalente a la del proceso que se realiza; esto es; para permitir al juez o tribunal la concentración de todos los datos, elementos, pruebas, afirmaciones y negativas, deducciones de todos los sujetos interesados y terceros que

permitan, como ya se ha dicho que el juez o tribunal estén en posibilidades de dictar sentencia.

### **5.4.3 DECISIÓN.**

La tercera etapa, denominada de "decisión", comienza una vez que se ha desahogado la audiencia administrativa de pruebas y alegatos, citada con anterioridad, dando la facultad a la autoridad de resolver dentro de los treinta días hábiles siguientes si existe o no la responsabilidad, imponiendo, en su caso, al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al servidor público y en su caso, a su superior jerárquico dentro de los treinta días hábiles siguientes.

En la práctica, este plazo resulta utópico, puesto que no es muy respetado su cumplimiento, por lo que sería conveniente ampliarlo razonablemente, tal vez de treinta a sesenta días posteriores al cierre de la instrucción.

De cualquier forma, este plazo no es preclusivo para la actuación de la autoridad, por lo que no afectan la legalidad del procedimiento y en todo caso sólo serviría para determinar la eficiencia de quienes tienen a su cargo el desarrollo del procedimiento, ya que no justificarán el retraso en su actuación (que por las circunstancias citadas sería fácilmente justificable), incumplirían con la obligación de diligencia que establece la fracción I del Art. 50 de la Ley de Responsabilidades en análisis.

Reviste importancia el hecho de que el presunto responsable confiese su responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones funcionales, en cuyo caso, el art. 78 de la Ley en comento, dispone que se procederá de inmediato a dictar resolución con

reducción de la sanción a dos tercios; si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a la indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiere percibido con motivo de la infracción.

Prosiguiendo, cabe hacer notar que en términos del artículo 67 de la Ley, la autoridad puede dejar de sancionar a los infractores por una sola vez, cuando lo estime pertinente, siempre que se trate de hechos que:

- ◆ No impliquen infracciones graves;
- ◆ b) No constituyan delito;
- ◆ c) Los antecedentes y las circunstancias del infractor lo ameriten; y
- ◆ d) El daño causado no exceda de cien veces de salario mínimo vigente en el Estado.

#### **5.4.4 EJECUCIÓN.**

El último periodo a analizar, es el de "ejecución", mismo que se inicia con la notificación de la resolución a la que se hizo referencia en el punto anterior; ya que la sola emisión de la resolución carece de trascendencia jurídica sin el acto de notificación, puesto que, para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de válido sea eficaz, lo cual se produce por la participación de conocimiento al interesado, a través de la notificación.

En términos del Art. 76 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, las resoluciones sancionadoras que hayan quedado firmes serán ejecutadas de inmediato, lo cual corresponde a la naturaleza de todo acto administrativo, por la ejecución que le es característica.

Finalmente, a la sanción económica, se le da la característica de crédito fiscal, con los privilegios que le corresponden para los efectos de su cobro.

Aunque la sanción debe de ser ejecutada de inmediato, en su calidad de acto administrativo puede ser suspendida por la interposición del recurso administrativo de revocación, en los términos del Artículo 73 de la Ley de Responsabilidades en cuestión, y en caso de la imposición de una sanción económica, la interposición del Recurso de Revocación, suspende la ejecución de la resolución recurrida, siempre y cuando el sancionado la solicite y se garantice el interés fiscal. En el caso de las demás sanciones, se requiere además, de que se admita el recurso, que la ejecución de la sanción pudiera producir daños o perjuicios de imposible reparación y que la suspensión no perjudique el interés social o el Servicio Público, tal y como lo prevé el Artículo 75 de la ley en análisis.

Para la calificación de las infracciones revisten especial importancia las reglas contenidas en las siete fracciones del Artículo 59 de la Ley en referencia, mismas que constituyen la motivación de las sanciones que se impongan, las cuales serán determinadas de acuerdo al arbitrio de la autoridad, sin que exista prelación alguna, entre las que se establecen en el Artículo 58 del mismo ordenamiento con la debida motivación del acto, al efecto la autoridad puede aplicar indistintamente una o varias de dichas sanciones, sin seguir ningún orden en particular.

El primer elemento a que se refiere el dispositivo en cuestión, es la gravedad de la responsabilidad y la conveniencia de suprimir prácticas ilícitas, lo cual nos pone ante la incertidumbre de lo que debe entenderse por infracción grave, ya que la ley no tiene elemento expreso que permita determinarla.

Por tanto, quedará al criterio de la autoridad sancionadora la determinación de la gravedad en cada caso, lo cual resultará subjetivo, ya que podrá variar de una a otra infracción, en detrimento del principio de certeza jurídica, por lo que, se insiste, resulta indispensable que la ley prevea los elementos que determinen los grados de gravedad.

La segunda fracción se refiere a “Las circunstancias socioeconómicas del servidor público”, las cuales deben ser consideradas en razón de que, entre más elevadas sean éstas, se supone que será mayor la responsabilidad del infractor.

La tercera fracción, obliga a que la autoridad tome en cuenta “el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor”, elementos que, analizados en cada caso en particular, permitirán determinar el grado de responsabilidad, aunque no se especifica la forma de valoración de esos elementos.

De igual forma, se deberán tomar en cuenta “Las condiciones exteriores y los medios de ejecución”, según la fracción cuarta, esto con el propósito de precisar la intencionalidad en la conducta, puesto que, en especial, cuando la infracción se hubiere cometido con maquinaciones o subterfugios, hace presumir el dolo o la mala fe en la ejecución de los hechos.

El quinto elemento que señala el dispositivo de referencia, es “La antigüedad del servicio”, aunque debiera decirse la antigüedad en el servicio, puesto que con ello se

identifica el nivel de conocimiento de la función pública que el presunto infractor tenía al momento de la realización de los hechos, a fin de poder determinar el grado de su malicia.

La reincidencia, es el sexto elemento a considerar, toda vez que cuando ella existe se da una agravante, en razón de que de ella se deriva el conocimiento de los hechos y el propósito de infringir el mandato legal.

Finalmente, se deberán tomar en consideración “El monto del beneficio, daño o perjuicio económico, derivado del incumplimiento, que aunque no es un dato para graduar la sanción económica, pues ésta siempre deberá ser de dos tantos, ayuda a determinar la gravedad del ilícito, puesto que en distintas disposiciones de la ley se hace referencia a cantidades en salarios mínimos, como la relativa a la prescripción, que la considera en más o menos diez veces; el tiempo de inhabilitación, la autorización para no sancionar, o la fijación de la competencia de la autoridad, casos en que se parte de cien veces del salario mínimo.

De cualquier forma, sería más conveniente que la ley fuera más explícita en las formas de valoración de los anteriores elementos, estableciendo los casos de niveles de agravantes y atenuantes, a fin de eliminar al máximo la subjetividad en la valoración de cada infracción.

#### **5.4.5 SANCIÓN.**

La realización de la función administrativa implica la existencia de una serie de facultades otorgadas a favor de los Órganos de la Administración, con el fin de que puedan cumplir con las tareas que los ordenamientos legales les imponen. Entre estas facultades, se

encuentra la correspondiente a la imposición de sanciones por infracciones a las leyes administrativas.

La facultad sancionadora de la Administración Pública se encuentra prevista en las diferentes leyes que regulan la materia administrativa, las cuales establecen las conductas ilícitas y las sanciones aplicables por su comisión. Al analizarlas, encontramos que hay sanciones de naturaleza distinta, tales como: las sanciones disciplinarias, las medidas de apremio y las sanciones administrativas.

- **SANCIONES DISCIPLINARIAS.-** son aquellas que la autoridad impone a los servidores públicos con base en un vínculo particular que los une con la administración; es decir, están fundamentadas en la facultad de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, con arreglo a lo dispuesto por los artículos 89 fracciones I y II, y 90 constitucionales, que establecen un sistema de sanciones a efecto de que la actuación de los servicios públicos se ajuste a los valores tutelados, establecidos en el Título Cuarto de la Constitución y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (Derecho Disciplinario).
  
- **MEDIDAS DE APREMIO.-** son recurso que la autoridad utiliza para hacer cumplir sus determinaciones. Se trata de medios de coacción para obligar a los gobernados a cumplir con los requerimientos que les hace la autoridad. Su imposición implica una actuación previa de la autoridad, y el incumplimiento por parte del gobernado. Generalmente consisten en: apercibimientos multas, auxilio de la fuerza pública y arresto, que pueden o no, darse en ese orden.

- **SANCIONES ADMINISTRATIVAS.-** éstas se imponen por violación a la disposición legal, al no hacer lo que en ella se ordena o hacer lo que prohíbe. Estas conductas se establecen en leyes administrativas y en los reglamentos de policía y buen gobierno, y generalmente se sancionan por la autoridad a través de un procedimiento que en cada una de las leyes se regula. Esto es, por actos u omisiones en los que incurran los servidores públicos y que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. El artículo 50 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, establece un catálogo de obligaciones que sujeta a todo servidor público, con el fin de salvaguardar los principios antes señalados y cuyo incumplimiento dará lugar a la imposición de sanciones administrativas, las cuales pueden ser: amonestación privada o pública; suspensión hasta por seis meses; destitución del empleo, cargo o comisión público, sanción económica (esto con fundamento en el artículo 60 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla), e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, lo anterior conforme lo establece el artículo 58 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.

#### **5.4.6 OTROS.**

Aquí, nos referimos al momento de hacer saber al servidor público imputado la resolución que se dictó con relación al procedimiento de determinación de responsabilidades que se le instruyó; resolución en la cual ya se determinó si se dio o no, la responsabilidad imputable, ya que hubo oportunidad a que el mismo servidor público imputado ofreciera las pruebas suficientes y necesarias para demostrar su no-responsabilidad

dentro de la Audiencia que establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, en su artículo 68 fracción I.

Hablamos del principio de publicidad que se refiere a las disposiciones que afecten los derechos de los particulares, y se realiza a través de la notificación del acto que se ha producido, so pena de nulidad, que impide la producción de los efectos del acto. Esto quiere decir, que no sólo se notifica la resolución al servidor público sino también se notifica al quejoso (agraviado), a fin de que tenga conocimiento de la sanción que se le impuso al servidor público imputado, ya que finalmente se vieron afectados sus derechos como particular; pero cabe hacer la aclaración que no siempre se ejecuta de inmediato, ya que el servidor público imputado tiene el derecho de interponer su recurso de revocación, solicitando la suspensión de la sanción impuesta, hasta en tanto no se resuelva su recurso de revocación, ya que bien puede modificarse o revocarse la sanción que en primera instancia se dictó.

Por otro lado, de acuerdo a lo que se establece en el artículo 65 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, que a la letra dice: "La Secretaría y los Titulares de las Dependencias y Entidades, que tengan conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, deberán dar vista de ello a la Autoridad competente para conocer del ilícito"; esto quiere decir que, si se cuenta con indicios que hagan probable una responsabilidad distinta a la administrativa, la autoridad que está conociendo de ello, deberá de inmediato hacerlo del conocimiento a la autoridad correspondiente a fin de que se practiquen las investigaciones necesarias a fin de determinar la probable responsabilidad que conforme a derecho haya lugar; así las cosas y en caso contrario, cuando se trata de hechos que puedan constituir algún tipo de delito, y que deba de conocer la Delegación de la SEDECAP, en el ámbito de competencia, deberá participar en las investigaciones.

## **5.5 DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CONFORME LO ESTABLECEN LOS ARTÍCULOS 53 BIS Y 68 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE PUEBLA**

Una vez que se ha hablado de lo qué es el procedimiento administrativo, sus elementos y demás conceptos, ahora procedo a precisar el desarrollo del procedimiento administrativo llevado por la Secretaría Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública (SEDECAP), específicamente en la Delegación de la SEDECAP, en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, donde se desprenderá la importancia de este trabajo, y la necesidad de realizar reformas a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, por las diversas deficiencias que se dan tanto en la teoría como en la práctica; haciendo la aclaración que la Audiencia que establece el inicio del procedimiento administrativo se lleva a cabo en tres etapas que a saber son: 1) ETAPA DE HECHOS, 2) ETAPA DE PRUEBAS Y 3) ETAPA DE ALEGATOS.

Ahora bien, el inicio del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades aplicado a los servidores públicos adscritos a la Procuraduría General de Justicia, se da una vez que la autoridad administrativa se ha allegado de elementos probatorios, procede a realiza un “VISTOS” (Acuerdo de Inicio de Procedimiento) –el que estará debidamente fundado y motivado-, del contenido de las constancias y actuaciones existentes dentro del expediente administrativo que se tiene radicado con motivo de la queja, en la que se deberá ACORDAR como sigue:

Primer punto.- se hace mención de que se Inicia Formalmente Procedimiento Administrativo en contra del o de los Servidores Públicos de que se trate;

Segundo Punto, establece que mediante un Oficio de Notificación se cite al o los Servidores Públicos, para que comparezcan ante esta Delegación, al desahogo de la Audiencia prevista por el artículo 68 fracción I de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, mediante el cual se le hará saber los hechos que se le imputan, las pruebas que existen en su contra, así como el derecho que tienen para designar defensor que lo asesore durante el desahogo de dicha audiencia, ofrecer pruebas y formular alegatos que a su derecho e interés convenga, anexando para tal efecto copia autógrafo del "Acuerdo de Inicio de Formal Procedimiento de Determinación de Responsabilidades"; el desahogo de dicha diligencia se realiza en una sola etapa dentro del periodo correspondiente de la audiencia de que se habla;

Tercer Punto.- se establece, que mediante oficio se notifique el presente acuerdo al Procurador General de Justicia del Estado, haciéndole saber que si lo estima pertinente, podrá designar REPRESENTANTE que asista a la Audiencia en comento.

Una vez hecho lo anterior, es decir, haber realizado el acuerdo por el cual se ha determinado el inicio del procedimiento, se solicita a la Procuraduría General de Justicia del Estado, a través de su Coordinador General Administrativo, copia certificada del o los expedientes personales del o los servidores públicos sujetos a procedimiento administrativo, a fin de que en su momento procesal oportuno se proceda a tomar en consideración conforme lo establece el artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, y darle el valor que conforme a derecho corresponda.

Posteriormente, se procede a elaborar el "Oficio de Notificación", es decir, el oficio por el cual se hace del conocimiento al Servidor Público que se le ha Iniciado Formal Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades en su Contra, por lo

que se le cita, para que comparezca debidamente identificado, para lo cual se le señalará fecha y hora para tal efecto, haciéndole saber que si lo estima conveniente podrá acompañarse de un defensor o persona de su confianza que asista al desahogo de la Audiencia Administrativa de Determinación de Responsabilidades a su cargo, así como el derecho que tiene para ofrecer pruebas, y formular los alegatos que a su interés convengan en la misma audiencia. Dentro del mismo oficio en comento, se le hará saber también el o los hechos que se le imputan, es decir, hacerle saber la conducta anómala que se le atribuye en el ejercicio de sus funciones, ejemplo:

“INCUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES, Y QUE CONSISTE EN: NO CUIDAR LA INFORMACIÓN DE LA CUAL ERA RESPONSABLE, COMO JEFE, (ENCARGADO ETC.) EN LA EPOCA DE LOS HECHOS; TODA VEZ QUE EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES TRANSGREDE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 50 FRACCIONES I, IV, ETC. DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE PUEBLA.”

Cabe hacer mención que al oficio de notificación se le anexa copia autógrafa del "acuerdo" por el cual se ha iniciado el procedimiento administrativo, en el cual, como se ha dicho, se le hace saber de las constancias y diligencias que obran en el Expediente Administrativo de Determinación de Responsabilidades, como pruebas en su contra, es decir, las diligencias en las que tuvo intervención ante la Delegación de la SEDECAP.; así como en las demás que lo señalan o lo involucran en los hechos materia de la Queja; por lo que, una vez establecida la conducta del sujeto a procedimiento administrativo, se procede Notificar el “Oficio de Notificación” de manera Personal a dicho servidor público.

Una vez hecho lo anterior, y llegado el día y hora señalado para el desahogo de la mencionada Audiencia a que se refiere el artículo 68 fracción I, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, se establece que: "ante el Delegado de la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública en la Procuraduría General de Justicia del Estado, quien actúa con los testigos legales se asistencia Jefe del Departamento de Quejas y Denuncias y Analista Respectivamente, ambos de la misma adscripción, comparece previo Oficio de Notificación el Ciudadano Roy Badillo Sánchez, servidor público adscrito a la Procuraduría General de Justicia del Estado, quien se procederá a identificar, y enseguida tomar sus generales y la protesta en términos de Ley. En el desahogo de la Audiencia de que se trata, se hace constar que al desahogo de la misma **NO COMPARECE REPRESENTANTE ALGUNO**, designado por el Procurador General de Justicia del Estado, si ese fuera el caso, enseguida, se hace saber al compareciente servidor público imputado, que en ese acto se va a desahogar la audiencia que prevé el artículo 68 fracción I de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado; haciéndole de su conocimiento el derecho que tiene para designar defensor que lo asista en el desahogo de la Audiencia, ya que el Procurador General de Justicia no nombró representante; de tal modo que, el servidor público imputado manifestará si designa o no defensor, o bien, se defenderá por sí mismo lo que quedará asentado en su comparecencia; así las cosas, en caso de que el servidor imputado proceda a designar defensor de su parte, a éste se le procederá a tomar la protesta del cargo conferido.

Enseguida se acuerda abrir la etapa de "HECHOS", en la que se procede a hacer del conocimiento del sujeto a procedimiento el o los hechos que se le imputan, las pruebas que existen en su contra, para lo cual se le pondrá a la vista todas y cada una de las actuaciones que integran el expediente administrativo origen de la queja, en forma concreta las actuaciones de diversas fechas en las que tuvo intervención, interrogándolo en ese

momento si ratifica o no sus declaraciones contenidas en dichas diligencias, de igual manera se procede a poner a la vista el contenido del OFICIO DE NOTIFICACIÓN SEDECAP-III-H-000000/00, de fecha 18/10/01, para que exprese si se Allana o Niega los hechos que en el mismos se asientan; lo que expresará sin coacción física o moral, asimismo, manifestará lo que a su derecho convenga concretamente respecto al hecho o hechos que se atribuyen, lo que se asentará por escrito; cabe aclarar que en esta primera etapa, en muchos casos ya no se trata del motivo de queja, sino lo que resultó de la investigación y de los elementos de prueba con los que se cuenta y que se adecuan a la conducta obligatoria descrita en el artículo 50 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.

Una vez concluida la primera etapa, se declara abierta la etapa correspondiente a las PRUEBAS, en la que, en uso de la voz, el mismo servidor público imputado manifestará si tiene o no pruebas que ofrecer, bien sea a través de su Defensa o por el mismo. Acordando para tal efecto, tener por ofrecidas y admitidas las pruebas que detalla, bien sea la defensa o el mismo encausado, a su favor dentro de esta etapa, y si el caso fuera, es decir, atento a su naturaleza se tienen por desahogadas, de no ser así se señalará día y hora para el desahogo de las mismas, esto, a fin de que sean tomadas en consideración al momento de dictar la resolución respectiva, conforme lo establece el artículo 48 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Concluyéndose así, la segunda etapa correspondiente a las pruebas.

Ahora bien, en caso de no comparecer el o los servidores públicos imputados al desahogo de dicha audiencia, se tendrá por desahogada la misma y se declarará desierta la etapa de PRUEBAS; a su más entero perjuicio.

Finalmente, el personal actuante hace saber al sujeto a procedimiento, que abre el periodo de ALEGATOS; por consiguiente el encausado en uso de la voz, manifestará si concede o no el uso de la voz a su Defensa si la tiene, para que alegue lo que a su Derecho e interés convenga; de no ser así, lo hará por sí mismo, pudiendo en todo caso, adherirse a lo declarado en la primera etapa de hechos de la presente audiencia, o en su defecto expresar otros hechos; concluida esta última etapa, se acuerda tener por formulados los Alegatos vertidos por el servidor público o por su defensa, en la forma y términos que refiere en sus respectivos casos, manifestaciones que se tomarán en consideración conforme a derecho corresponda. Debo señalar que es hasta este momento en que se le da la intervención a la defensa del servidor público sujeto a procedimiento; dándose así por concluida la Audiencia de Determinación de Responsabilidades Administrativa.

En este sentido, debo señalar que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Público del Estado de Puebla, no establece el diferimiento de la audiencia, por lo que la audiencia se celebra en un solo día.

Una vez que se desahogó la Audiencia prevista por la Fracción I del Artículo 68 de la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, y de conformidad con la fracción II de dicho Artículo, se procederá a valorar todas y cada una de las probanzas que existen tanto en contra del servidor público como las que él mismo ofreciera, para Resolver dentro de los treinta días hábiles siguientes, determinando si existe o no responsabilidad; imponiendo, en su caso al infractor, las sanciones administrativas correspondientes, para posteriormente notificar dentro de los treinta días hábiles siguientes, la Resolución al servidor público y a su Superior Jerárquico, a fin de que éste último proceda a la ejecución y registro de la sanción impuesta, una vez que ha causado estado la resolución.

## **5.6 LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 48 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE PUEBLA.**

Recordemos, que las normas legales contempladas tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la Constitución Política del Estado de Puebla, y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, definen como Servidores públicos a: "...las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en la administración Pública Estatal o Municipal, en los Poderes Legislativo o Judicial del Estado, en las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, así como las personas que administran, manejen, recauden, apliquen o resguarden recursos económicos Federales, Estatales o Municipales, sea cual fuere la naturaleza de su nombramiento o elección"; imprimiéndoles así, una condición jurídica especial o estatus jurídico, que sobresale de lo demás rangos normativos, y que mantiene su singularidad frente al grupo social en general, de donde derivan sus diferentes tipos de responsabilidad".

Por consiguiente, se trata de personas que en la realización de sus actividades, utilizan recursos materiales y económicos, de naturaleza pública, que de una u otra forma, y en distinto nivel de responsabilidad, les son confiados para la consecución de los fines del Estado; en donde desarrollarán los actos administrativos como una función esencial, es decir, con el debido cumplimiento de las obligaciones o deberes que como servidores públicos tienen; obligaciones que se encuentran contempladas en la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Capítulo IV, en las Constituciones Locales y en sus Leyes secundarias, siendo en nuestro Estado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.

De acuerdo con la idea expuesta, encontramos que con el nacimiento del Estado se reconoce en su gobierno un poder para corregir y sancionar a aquéllos gobernados cuya conducta afecte la buena marcha de la organización.

Por ello, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, en su artículo 48, dispone que: "En todo lo no previsto en los procedimientos que se contemplan en los Títulos Segundo y Tercero de esta Ley, así como la apreciación y valoración de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código de Procedimientos en la Materia de Defensa Social del Estado. Asimismo, se aplicarán, en lo conducente las del Código de Defensa Social del Estado".

Lo anterior, obedece a que una vez que se ha analizado y estudiado todas y cada una de las constancias y actuaciones que obran dentro del expediente de queja, se determina iniciar el procedimiento de determinación de responsabilidades; y éste como ya se ha visto se desarrolla en una sólo día y, en tres etapas; ya que la misma Ley de Responsabilidades establece que: Artículo 68 fracción I: "...citará al probable responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo el desahogo de la misma, y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en dicha audiencia lo que a sus intereses convenga, por sí o por medio de un defensor..."; como se puede observar a la lectura de las líneas que anteceden, se habla sólo de una audiencia, y en el sentido literal es "una", dejando en estado de indefensión al servidor público, ya que sí éste no llegase a presentarse a la audiencia, ésta se declarará desierta en perjuicio del imputado, y más aún, no habla de algún diferimiento o interrupción de la audiencia, cuando al imputado no le es posible continuar la audiencia; y respecto a la supletoriedad de que habla este artículo 48, tampoco el Código de Procedimientos Defensa Social del Estado de Puebla, habla un diferimiento o interrupción de la audiencia de que hemos hablado.

Por otro lado, y respecto a la apreciación y valoración de pruebas, encontramos que el Capítulo Cuarto.- Prueba en Materia de Defensa Social, respecto a los medios de pruebas, establece:

**ARTÍCULO 122.-** En el procedimiento de Defensa Social se admitirá como prueba todo aquello que se ofrezca como tal, siempre que a juicio del Funcionario, conduzca lógicamente al conocimiento de la verdad, y el propio Funcionario podrá emplear cualquier medio legal, que establezca la autenticidad de la prueba.

**ARTÍCULO 123.-** La Ley reconoce como medios específicos de prueba:

- I.- La confesión judicial.
- II.- La inspección judicial y la reconstrucción de hechos;
- III.- Los dictámenes de peritos;
- IV.- Las declaraciones de testigos;
- V.- Los careos;
- VI.- Los documentos públicos y privados;
- VII.- Las presunciones;
- VIII.- Las visitas domiciliarias;
- IX.- Los cateos;
- X.- La confrontación; y
- XI.- Las fotografías, cintas magnetofónicas, registros dactiloscópicos, videocintas y, en general, todos aquellos elementos aportados por la ciencia, o por la técnica.

En esto sentido debo decir que obviamente dentro de las facultades que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, otorga a la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública, no contempla la "Fe pública", para poder practicar alguna de las fracciones anteriormente señaladas,

verbigracia.- fracciones III, V, VIII, etc.; ya que de lo contrario, se estaría invadiendo la esfera jurídica de la Representación Social, como lo es la figura del Ministerio Público, al querer desahogar una diligencia de inspección judicial o reconstrucción de hechos; lo cierto es que, sólo puede admitir las pruebas señaladas en las fracciones: I, IV, VI y VII; en el caso de la marcada en la fracción V.- Los Careos, debe decirse que, este tipo de prueba es desahogada siempre que sea solicitada por el servidor público imputado, misma que se efectuará con los testigos que deponen en su contra, o con la propia parte quejosa; tal y como lo establece el artículo 188 que dice: "...sólo se realizarán si el procesado o su defensor lo solicitan, los careos se practicarán cuando exista contradicción sustancial en las declaraciones de dos personas, pudiendo repetirse cuando el Tribunal lo estime oportuno o cuando surjan nuevos puntos de contradicción..."

Ahora bien, en cuanto la aplicación de este artículo 48, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, respecto a la valoración de las pruebas, este es aplicable cuando, una vez que la autoridad administrativa cuenta con los elementos probatorios suficientes para acordar tener por iniciado el procedimiento de determinación de responsabilidades, y una vez desahoga la audiencia a que se refiere el artículo 68 fracción I, de la misma ley, se procederá a realizar la resolución correspondiente, tal y como lo establece la fracción II del artículo antes señalado y que dice: "...desahoga la audiencia señalada en la Fracción anterior, la autoridad resolverá dentro de los treinta días hábiles siguiente si existe o no-responsabilidad, imponiendo, en su caso, al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al servidor público y, en su caso, al Superior Jerárquico dentro de los treinta días hábiles siguientes..."; e inmediatamente se procederá a dictar la resolución correspondiente, considerando en todo momento, tanto las ofrecidas por el servidor público imputado, como por las que la autoridad administrativa se allegó durante la secuela de investigación.

Ahora bien, en este sentido debo señalar que las Garantías de Audiencia, Exacta Aplicación de Ley y de Legalidad, se han dejado de observar durante el desarrollo del Procedimiento Previo y en el Formal Procedimiento de Determinación de Responsabilidades. Pero para llegar a esta conclusión es necesario saber en qué consiste cada una de ellas:

Garantía de Audiencia.- Esta estriba en que el fallo o resolución culminatoria del juicio o procedimiento, en que se desarrolle la función jurisdiccional, deba pronunciarse con las Leyes expedidas con anterioridad al hecho, es decir, que constituya la causa eficiente de la privación. Ello quiere decir que por regla general todo gobernado, frente a cualquier acto de autoridad que importe privación de alguno de los bienes jurídicos tutelados por el artículo 14 Constitucional, goza del Derecho Público subjetivo de que se le brinde la oportunidad defensiva y probatoria antes de que se realice en su perjuicio el acto privativo; por lo que podemos concluir que: " Toda autoridad del País, antes de privar a algún gobernado de los bienes jurídicos protegidos por la consabida Garantía, debe escucharlo en defensa y recibirle las pruebas que rinda para apoyarlo".

Garantía de la Exacta Aplicación de la Ley Audiencia.- Dicha garantía está concebida en los siguientes términos: "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una Ley exactamente aplicable al delito de que se trate". Que se entiende por imposición analógica de una pena, este acto es el producto de la aplicación por similitud de una cierta penalidad legal; es decir, que la aplicación analógica de la Ley tiene lugar cuando a ésta se le atribuyen efectos normativos sobre casos reales (Actos, Hechos, Relaciones o Situaciones) que no están previstos en ella, pero que guardan con las hipótesis expresamente reguladas no una semejanza absoluta (Identidad) sino una similitud relativa, o sea, en cuanto a ciertos aspectos o elementos comunes. Al respecto Von Thur dice "La

analogía consiste en hacer aplicación de una norma jurídica a un caso que no hallándose comprendido en la letra de la Ley, presenta una afinidad jurídica esencial con aquel que la Ley decide". Por lo que podemos concluir que para todo Delito, la Ley debe expresamente señalar la penalidad correspondiente.

Garantía de Legalidad.- Establecida en la primera parte del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que condiciona todo acto de molestia en los términos en que pondremos este concepto, se contiene en la expresión Fundamentación y Motivación de la causa legal del procedimiento. Ahora bien, qué se entiende por "Causa Legal del Procedimiento", el acto o la serie de actos que provocan la molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de un gobernado, realizado por la autoridad competente, debiendo tener no sólo una causa o elemento determinante, sino que éste sea legal, es decir, fundado y motivado en una Ley en su aspecto material, esto es, en una disposición normativa.

Por lo que respecta al concepto de Fundamentación.- consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 Constitucional, deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad y que exista una Ley que lo autorice siendo consecuencia directa del principio de Legalidad.

En cuanto al concepto de Motivación.- Indica que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la Ley; la motivación legal implica, pues, la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general fundatoria del acto de molestia, y el caso específico en el que éste va a operar o surtir sus efectos. Sin dicha adecuación, se violarían, por ende, la citada subgarantía que, con la de Fundamentación Legal, integran la de Legalidad, y para adecuar una

norma jurídica legal o reglamentaria al caso concreto donde baya a operar el acto de molestia, la autoridad respectiva debe aducir los motivos que justifiquen la aplicación correspondiente, en los hechos, circunstancias y modalidades objetivas de dicho caso para que este se encuadre dentro de los supuestos abstractos normativamente; formulándose precisamente en el mandamiento escrito, con el objeto de que el afectado con el acto de molestia pueda conocerlos y estar en condiciones de producir su defensa.

En el entendido de que "Las Autoridades administrativas, están obligadas conforme a los artículos 14 y 16 de la constitución Federal, a fundar y motivar sus actos, citando las disposiciones legales aplicables al caso y las razones de su aplicabilidad, a efecto de que los interesados puedan formular adecuadamente su defensa; pues no basta que citen alguna razón, máxime si ésta es inexacta o inadecuada; y cuando no lo hacen así, infringen las garantías que otorgan dichos artículos".

**3).- Las Garantías de Seguridad Jurídica Previstas por los artículos 8, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

I.- Derecho de Petición; es decir, que a toda petición la Autoridad contestara por acuerdo escrito (Artículo 8 Constitucional).

II.- Irretroactividad de la Ley (Artículo 14 Constitucional).

III.- Privación de Derechos solo mediante juicio seguido con las formalidades del proceso (Artículo 14 Constitucional).

IV.- Principio de Legalidad (Artículo 14 Constitucional)

V.- Prohibición de aplicar la analogía y mayoría de razón en los juicios penales (Artículo 14 Constitucional)

VI.- Principio de Autoridad Competente (Artículo 16 Constitucional)

VII.- Mandamiento judicial escrito, fundado y motivado, para poder ser molestado en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones (Artículo 16 Constitucional).

VIII.- Detención solo con orden judicial (Artículo 16 Constitucional).

IX.- Abolición de prisión por deudas (Artículo 17 Constitucional).

X.- Prohibición de hacerse justicia por propia mano (Artículo 17 Constitucional).

XI.- Expedita y eficaz administración de justicia (Artículo 17 Constitucional).

XII.- Prisión preventiva solo por delito que tenga pena corporal (Artículo 18 Constitucional).

XIII.- Garantías del auto de formal prisión (Artículo 19 Constitucional).

XIV.- Garantías del acusado en todo proceso criminal (Artículo 20 Constitucional).

XV.- Solo el Ministerio Público y la Policía Judicial pueden perseguir los delitos (Artículo 21 Constitucional)

XVI.- Prohibición de penas infamantes y trascendentes (Artículo 22 Constitucional)

XVII.- Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito (Artículo 23 Constitucional).

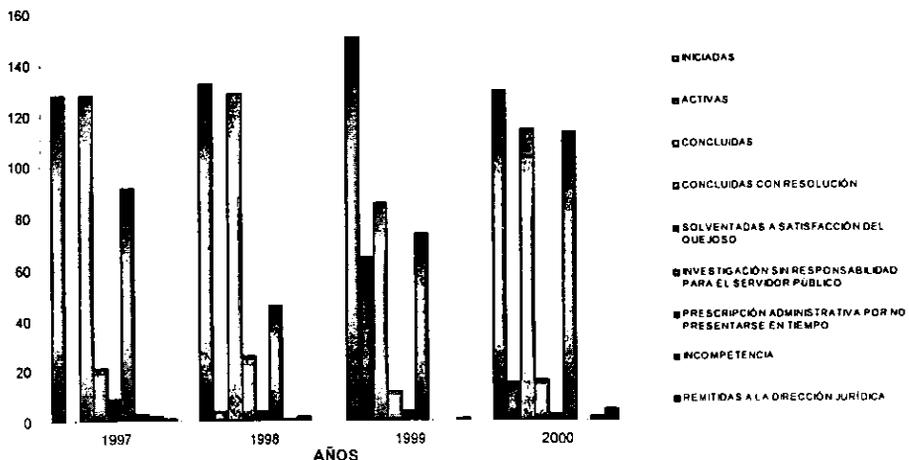
Lo anterior se menciona, en virtud de que la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública, a través de sus Delegaciones en las Dependencias y Entidades, omiten continuamente observar las mismas a favor de los Servidores Públicos sujetos a investigación por actos u omisiones concernientes al servicio que prestan en la Administración Pública del Estado.

## 5.7 ESTADÍSTICAS DE PROCEDIMIENTOS INSTAURADOS POR LA SECRETARÍA DE DESARROLLO, EVALUACION Y CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A SERVIDORES PÚBLICOS ADSCRITOS A LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE PUEBLA.

1.- Estadísticas sobre el inicio de Expedientes Administrativos por cada año, desde 1997 a 2000.

CONCEPTO	1997	1998	1999	2000
Iniciadas	128	133	151	130
Activas	0	4	65	15
Concluidas	128	129	86	115
Concluidas con Resolución	21	26	12	16
Solventadas a Satisfacción del Quejoso	9	4	4	3
Investigación sin Responsabilidad para el Servidor Público	92	46	74	114
Prescripción Administrativa por no presentarse en Tiempo	3	1	0	0
Incompetencia	2	2	0	2
Remitidas a la Dirección Jurídica	1	0	1	5

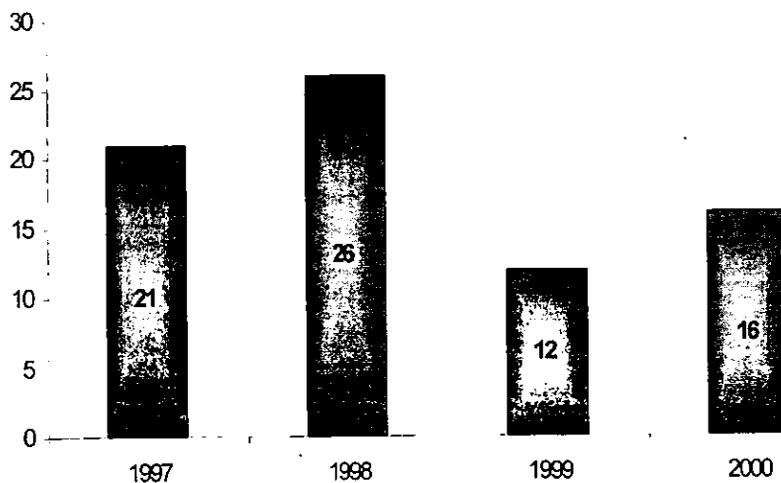
QUEJAS RADICADAS DE 1997 A 2000



## 2.- Estadísticas sobre el inicio de Procedimiento Administrativo por cada año, desde 1997 a 2000

Año	Procedimientos Iniciados
1997	21
1998	26
1999	12
2000	16

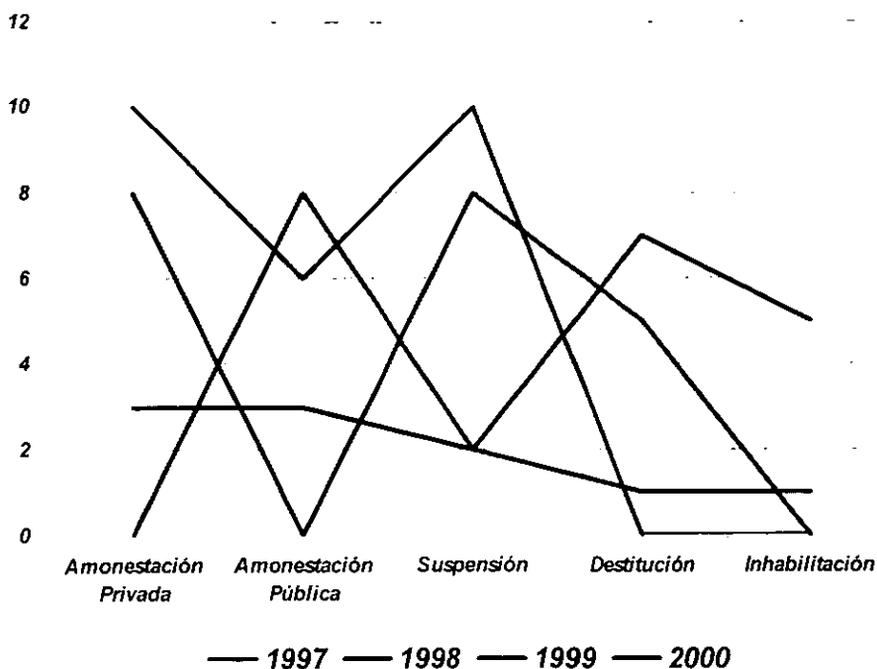
### Procedimientos Iniciados



### 3.- Estadísticas sobre el Tipo de Sanción Administrativa por cada año, desde 1997 a 2000

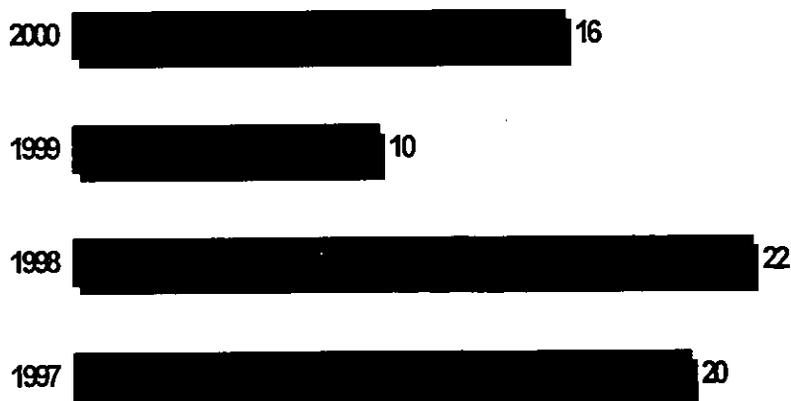
TIPO DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA	1997	1998	1999	2000
Amonestación Privada	8	10	0	3
Amonestación Pública	0	6	8	3
Suspensión	8	10	2	2
Destitución	5	0	1	7
Inhabilitación	0	0	1	5

#### SANCIONES IMPUESTAS DE 1997 A 2000



**4.- Estadísticas sobre la Ejecución de las sanciones por cada año, desde 1997 a 2000**

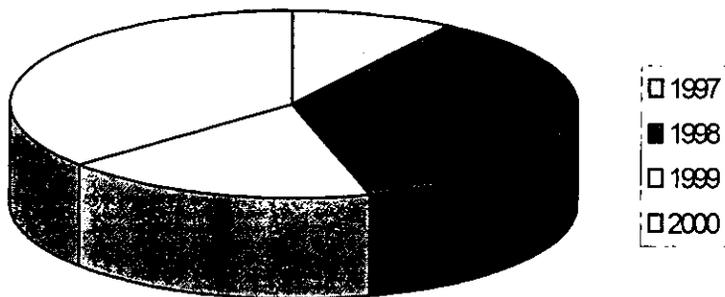
Año	Ejecuciones
1997	20
1998	22
1999	10
2000	16

**EJECUCIÓN DE SANCIONES**

**5.- Estadísticas sobre las Resoluciones Impugnadas por cada año, desde 1997 a 2000**

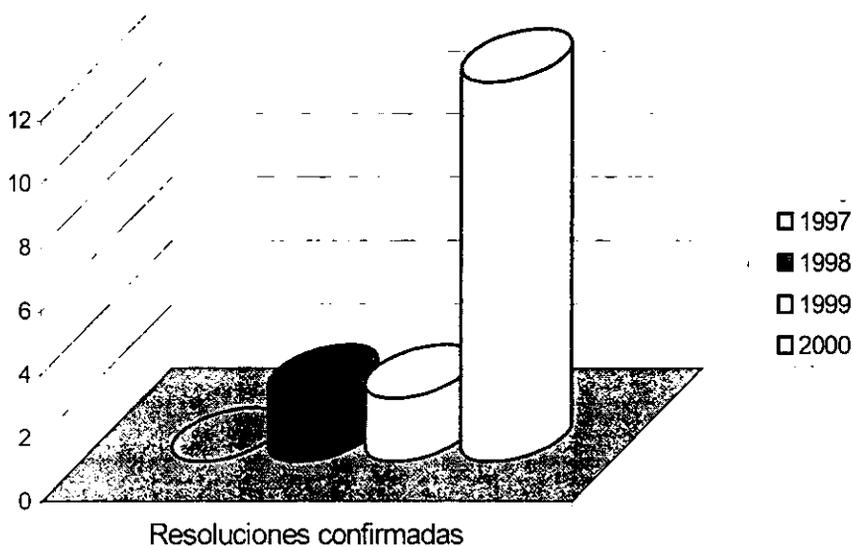
Año	Resoluciones Impugnadas
1997	1
1998	4
1999	2
2000	4

**RESOLUCIONES IMPUGNADAS**



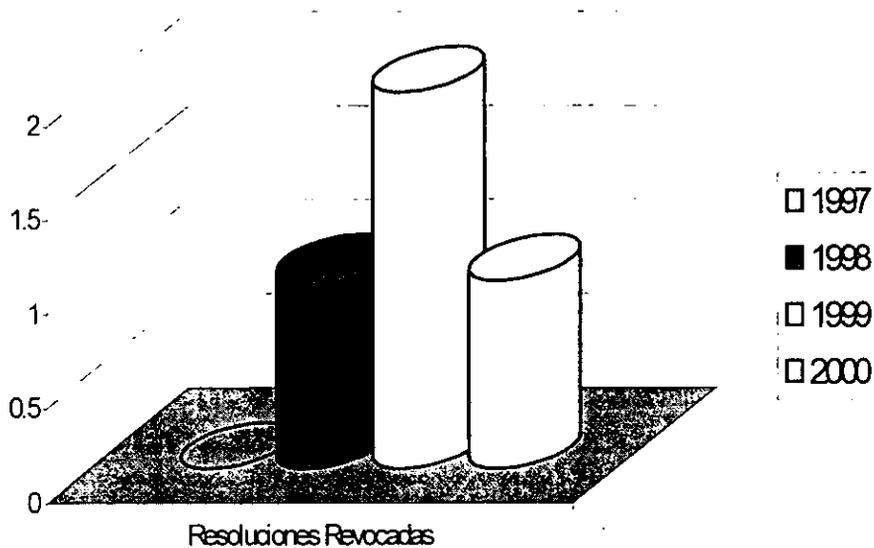
**6.- Estadísticas sobre las Resoluciones Confirmadas por cada año, desde 1997 a 2000**

Año	Resoluciones confirmadas
1997	0
1998	2
1999	2
2000	12



**7.- Estadísticas sobre las Resoluciones Revocadas por cada año, desde 1997 a 2000**

Año	Resoluciones Revocadas
1997	0
1998	1
1999	2
2000	1



**CONCLUSIONES  
Y  
PROPUESTAS**

## CONCLUSIONES

Decimos que el ejercicio del Poder Estatal, constituye un acto singular, con características propias; donde algunos individuos que participan en el "acto", se van distinguiendo de los otros miembros del grupo social, por el sentido de responsabilidad, y hábito de atención que tienen hacia las causas colectivas, nos referimos específicamente a los servidores públicos.

Ahora bien, como recordaremos, las normas legales contempladas tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la Constitución Política del Estado de Puebla, y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, definen como "Servidores públicos" a: "...las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en la administración Pública Estatal o Municipal, en los Poderes Legislativo o Judicial del Estado, en las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, así como las personas que administren, manejen, recauden, apliquen o resguarden recursos económicos Federales, Estatales o Municipales, sea cual fuere la naturaleza de su nombramiento o elección".

Por consiguiente, se trata de personas que en la realización de sus actividades, utilizan recursos materiales y económicos, de naturaleza pública, que de una u otra forma, y en distinto nivel de responsabilidad, les son confiados para la consecución de los fines del Estado; en donde desarrollarán los actos administrativos como una función esencial, es decir, con el debido cumplimiento de las obligaciones o deberes que como servidores públicos tienen; obligaciones que se encuentran contempladas en la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Capítulo IV, en las Constituciones Locales y en sus Leyes secundarias, siendo en nuestro Estado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.

De acuerdo con la idea expuesta encontramos, que con el nacimiento del Estado se reconoce en su gobierno un poder para corregir y sancionar a aquéllos gobernados cuya conducta afecte la buena marcha de la organización.

Ahora bien, dentro del régimen de responsabilidades de los servidores públicos debemos reconocer que existen en los procedimientos de esta naturaleza, contradicciones, carencias y ambigüedades, que provocan que en nuestro País se cometan severas injusticias en materia de responsabilidad de los servidores públicos, específicamente hablamos del Estado de Puebla.

Lo anterior obedece a que el control de la legalidad durante el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, resulta ser insuficiente para la debida protección de los derechos para los administrados, puesto que no existe la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio acto como ilegal y para dejarlo en consecuencia sin efecto; tal y como lo hemos visto durante el desarrollo de la presente tesis.

Por otro lado, respecto a la Audiencia establecida por la fracción I del artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, dicho ordenamiento resulta deficiente, puesto que no establece un diferimiento o interrupción en la celebración de la audiencia. Por tanto, sí el servidor público responsable no compareciere a dicha audiencia por causas no imputables a él, ésta se declarará desierta o como no celebrada y, se procederá de inmediato a dictar la resolución, dejando al mismo, en un estado de indefensión, toda vez que no fue oído ni vencido en juicio, violándosele flagrantemente las garantías de audiencia y legalidad que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así también, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, establece en su artículo 70, que los titulares de las dependencias y entidades en el Poder Ejecutivo, así como los Presidentes Municipales o el Titular de la Unidad Administrativa correspondiente en los Ayuntamientos en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán designar un representante ante la Secretaría u Organo de Control correspondiente, para que esté presente en la audiencia a que se refiere el artículo 68 de la Ley de Responsabilidades en comento. Una vez nombrado acudirá a la misma, pero en dicha Ley no determina el carácter de este, por lo que se concluye que el mismo no es ni parte defensora ni acusadora, sino tan sólo un representante que no aporta nada, por lo que es ociosa su presencia en dicha audiencia. La propuesta en este sentido, es de que asista a la audiencia, velando por los intereses de la Dependencia que representa, dándole también intervención en dicha audiencia, y no como erróneamente se hace en la práctica, ya que de llegarse a presentar, únicamente se asienta en la audiencia la presencia o no de éste, sin que se le dé ninguna intervención en la misma como se ha dicho con anterioridad.

En otro orden de ideas, se aplican sanciones administrativas y penales ante un mismo comportamiento del servidor público, existiendo duplicidad de sanciones por una misma conducta de parte de los Servidores Públicos adscritos a la Procuraduría General de Justicia del Estado, violándose en consecuencia tácitamente las garantías de seguridad jurídica, de legalidad y de exacta aplicación de la Ley, ya que de conformidad con lo previsto por la fracción III, párrafo segundo del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que. "...No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza...".

Por tanto, considero que la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, es inexacta debido a las ambigüedades existentes en ella.

## PROPUESTAS

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, fue publicada en Puebla en el año de 1984, teniendo como antecedente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; ésta a su vez, tuvo como sustento la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y los altos Funcionarios de los Estados de 1980; por lo que puede observarse que los procedimientos administrativos que norman dichas leyes son de nueva creación relativamente. Por ello, no se cuenta con estudios suficientes y amplios sobre el presente tema.

Como es sabido por todos los estudiosos del Derecho, nuestras normas se reforman constantemente, ya que el Derecho es cambiante y mutante conforme a las necesidades del pueblo. Esta materia, no se podría quedar en el atraso, toda vez que es necesario e indispensable para un gobierno, transparente, democrático e incluyente que sus funcionarios públicos no se desenvuelvan dentro de un campo de arbitrariedades y abusos de poder. Por ello, propongo las reformas que a continuación enumero:

1.- Se Reforme la Ley de Responsabilidades del los Servidores Públicos del Estado de Puebla, tomando en cuenta las consideraciones que a continuación se mencionan:

Artículo 48, dice: "En todo lo previsto en los procedimientos que se contemplan en los Títulos Segundo y Tercero de esta ley, así como en la apreciación y valoración de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código de Procedimientos en Materia de Defensa Social del Estado. Asimismo, se aplicarán, en lo conducente, las del Código de Defensa Social del Estado".

Se propone que se derogue el contenido de este precepto y en su lugar se cree un Capítulo relativo a Pruebas y valoración de las mismas, para no aplicar de manera supletoria los Código de Procedimientos, como de Defensa Social del Estado. Esto en consideración a que sí del estudio realizado, la conducta desplegada por el servidor público, no arroja indicios de probable responsabilidad en la comisión de algún delito; deberá ser meramente de carácter administrativo.

O bien, remitirnos al Código de Procedimientos Civiles del Estado de Puebla, en lo que respecta a las etapas procesales y valoración de pruebas, ya que al utilizar una ley eminentemente penal a un servidor público con motivo de una queja, se traduce en tratarlo como un "indiciado o probable responsable" en la comisión de un hecho ilícito sin que esto ocurra. Toda vez que, se trata de un procedimiento eminentemente administrativo; por lo que, en estricto apego a derecho y a las garantías individuales consagradas en el artículo 13 Constitucional, que establece: "Que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por Tribunales Especiales...", y visto esto, desde un punto de vista constitucional, la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública, se análoga a un Tribunal Especial, ya que conoce y resuelve sobre las responsabilidades en que incurren los funcionarios públicos, imponiéndoles sanciones y resolviendo los recursos de revocación interpuestos.

Por tanto, los artículos 48 y 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, no están apegados a las garantías que consagra nuestra Constitución, ya que al remitirnos al Código de Procedimientos en Materia de Defensa Social del Estado de Puebla, se trata a los servidores públicos como indiciados y no como infractores o transgresores a las normas administrativas. Puesto que, lo que se les imputa a los servidores públicos, son responsabilidades administrativas y no de carácter penal, ya que como lo he dejado antes señalado, en todo caso se le daría intervención a la Procuraduría

General de Justicia del Estado; por lo que se debería de suplir tal deficiencia, bien sea reformando la Ley de Responsabilidades de que trato, o bien, la supletoriedad al Código de Procedimientos Civiles del Estado de Puebla, toda vez que éste, cuenta con mejor valoración de pruebas, substanciación del procedimiento y recursos; así como, contar con mayor tiempo para que los servidores públicos puedan tener una adecuada defensa.

Asimismo, se propone reformar el artículo 51 que a la letra dice:

Artículo 51: "Para los efectos de esta ley:.."

Fracción I.- "Se entenderá Por Secretaría, la Secretaría de la Contraloría General del Estado...".

Debiendo quedar como sigue:

Artículo 51: "Para los efectos de esta ley:.."

Fracción I.- "Se entenderá Por Secretaría, la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública..."

Lo anterior, en virtud a la reforma habida a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, el día 4 de junio de 1996, en la que cambiaron de nombre algunas Secretarías, entre ellas, la "Secretaría de la Contraloría General del Estado" por el de "Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública"; como lo he dejado mencionado en los capítulos que anteceden, luego entonces. Debe reformarse la fracción I de este artículo; ya que de no ser así, originaría u origina con ello falta de personalidad para la misma Secretaría, para que esté en aptitud plena de aplicar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

Respecto al Capítulo II, referente al Procedimiento Administrativo y Sanciones; en primera instancia se debe establecer la competencia de la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública y sus respectivas Delegaciones en las

Dependencias y Entidades de la Administración Pública del Estado de Puebla; ya que el artículo 52.-, Que a la letra dice: "...La Secretaría, los Ayuntamientos y los Organos que determinen las leyes, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán unidades específicas, que dependerán del Organo de Control correspondiente, a las que el público tenga fácil acceso para presentar quejas y denuncias, por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos que establece la presente ley; con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento correspondiente".

De lo que se deduce que, una vez reformado el artículo 51 que antecede, el artículo 52 en comento, debe establecer,

**Artículo 52.-** "La Secretaría, sus Delegaciones, los Ayuntamientos y los Organos que determinen las leyes, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán unidades específicas, que dependerán del Organo de Control correspondiente, a las que el público tenga fácil acceso para presentar quejas y denuncias, por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos que establece la presente ley; dictando las normas y procedimientos para que las quejas y denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficacia, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento administrativo correspondiente".

Por lo que, atento a lo anterior, se propone también, se derogue el artículo 53, ya que de la literalidad del mismo se desprende que es similar al 52; ya que este dispositivo legal en su parte conducente prevé, "establecer unidades específicas"; y el segundo precepto (53) prevé "Establecer normas y procedimientos"; por lo que al unir ambas disposiciones, éstas abarcarán un sólo contenido, en la forma en que anteriormente se ha detallado; quedando en lugar del artículo 53, el 53 "bis", que habla de los medios de investigación.

También, es importante destacar, que de acuerdo al artículo 20 fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde el momento del acto de molestia por parte de la autoridad administrativa que conoce e investiga la queja o denuncia, debe hacerse del conocimiento del servidor público compareciente, los derechos que le otorga el precepto en comento, tales como, el tener una defensa adecuada por sí, por abogado, o por persona de su confianza; si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, la autoridad del conocimiento le designará a un defensor social para que lo patrocine durante el desarrollo de las investigaciones; Por lo que se debe concluir que la autoridad administrativa que investiga una queja o denuncia, desde el momento en que gira el citatorio al servidor público que ha de comparecer, le haga saber que deberá asistir acompañado de un abogado o de persona de su confianza, para que declare con relación a los hechos que se investigan, respecto a su probable participación en los mismos; debiendo hacer saber al mismo tiempo a dicho servidor público en el primer citatorio, "que deberá asistir si así lo estima conveniente, acompañado de persona de su confianza o abogado que lo patrocine", al momento de comparecer ante la autoridad administrativa que lo cite, debiendo hacer constar en dicha diligencia administrativa lo conducente, lo anterior con el objeto de no dejar en estado de indefensión al servidor público compareciente.

Ahora bien, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, no establece en su articulado en qué modo se va a substanciar el procedimiento y valorar las pruebas que ofrezca el Servidor Público, como se demuestra...

**Artículo 68, fracción I.-** "...citará al probable responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo el desahogo de la misma, y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en dicha audiencia lo que a sus intereses convenga, por sí o por medio de un defensor...";

En este sentido, respecto a la celebración de la audiencia, se propone que se reforme y modifique dicho artículo en su fracción I, para quedar como sigue:

**Artículo 68 fracción I:** "... citará al probable responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo el desahogo de la misma, y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en dicha audiencia lo que a sus intereses convenga, por sí o por medio de un defensor; en caso de que el servidor público imputado no pudiere comparecer a la audiencia por causas no imputables a él, ésta se diferirá, señalándosele nueva fecha y hora para que comparezca al desahogo de la misma..."

Lo anterior, a fin de no violentar o transgredir las garantías de que he hablado en el capítulo V de este trabajo, ya que no ha sido oído y vencido durante el procedimiento.

Por último, nuestro régimen legal de responsabilidades de los servidores públicos debe ser objeto de profundas adecuaciones de carácter administrativo que fortalezcan la seguridad jurídica, al puntualizar de manera clara las obligaciones que su cargo impone a los servidores públicos, a quienes en el ejercicio de la función pública puede repercutir en el ámbito personal de los mismos como individuo; generando durante el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, un mayor control de legalidad y vigilancia de los actos administrativos, así como el de vigilar el respeto a las garantías individuales de todo gobernado, e incluso serviría como una autolimitación a las facultades discrecionales de la autoridad administrativa sancionadora; en tal virtud resulta necesaria una reforma al Capítulo II, Título Tercero de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.

**DECÁLOGO**  
**GLOSARIO**  
**BIBLIOGRAFÍA**

## \* DECÁLOGO ÉTICO DEL SERVIDOR PÚBLICO \*

- Ama y asume como tuyos los fines de tu actividad, porque está destinada al servicio de tu país y a la realización y salvaguarda de los valores fundamentales.
- Cumple y haz cumplir la ley. En un estado de derecho, los servidores públicos solo tienen las facultades que la ley les concede y están obligados a cumplir con los deberes que les impone.
- Sé leal. Al aceptar el cargo de servidor público haz contraído un compromiso con la colectividad y contigo mismo.
- Sé probo. La probidad es rectitud de ánimo, hombría de bien, integridad y honradez en el obrar.
- Sé veraz. La veracidad es el fundamento de la confianza en las relaciones humanas.
- Sé eficiente. Pon en tu trabajo la mayor diligencia y empeño.
- Sé discreto. No reveles los secretos que conozcas con motivo del desempeño de tu encargo, ni te aproveches de la información que tengas para tu beneficio personal o de tus allegados.
- Sé imparcial. Tu condición de servidor público te obliga a servir a todos por igual, sin discriminaciones, sin favoritismos con motivos personales y sin distinciones por razón de raza, credo, religión, sexos, opinión política, origen nacional o social, posición económica, o cualquier otra condición.
- No abuses nunca de tu autoridad. El poder se te ha dado para servir y no para oprimir, amedrentar, vejar o abusar de los demás.
- Respeta y haz respetar los derechos humanos y la dignidad intrínseca de cada persona.
- Sé cortés y acomedido en tu trato con tus superiores, con tus iguales, con tus subordinados y con los particulares.

La función pública no confiere derechos para la arrogancia, la prepotencia, la descortesía o el maltrato. Trata a los demás como quisieras que te trataran a ti.

## GLOSARIO

- ACCIÓN:** Es un derecho público subjetivo, derivado de los preceptos constitucionales que prohíben la autodefensa y que, haciéndola innecesaria, crean los órganos específicos encargados de ejercer la función jurisdiccional y trazan los lineamientos generales del proceso (s).
- ADMISIÓN:** Recibir, dar entrada, aceptar.
- AGRAVANTE:** Hacer más grave una circunstancia.
- ALEGATO:** Razonamiento o serie de ellos con que los abogados de las partes pretenden convencer al juez o tribunal de la justicia de la pretensión o pretensiones sobre las que están llamados a decidir. Y pueden ser verbales o escritos.
- ANALOGÍA:** Relación existente entre un caso previsto expresamente en una norma jurídica y otro que no se encuentra comprendido en ella, pero que, por la similitud con aquél, permite igual tratamiento jurídico, sin agravio para la justicia. Que tiene similitud con otra cosa.
- ANUNCIADA:** Aviso verbal o impreso con que se anuncia algo.
- APRECIACIÓN DE PRUEBAS:** Atribución conferida al juez para que forme su convicción acerca del resultado de las pruebas practicadas en el proceso teniendo en cuenta no una sola de ellas, sino la combinación de varias o todas las que se hayan practicado.
- APREMIO:** Actividad judicial destinada a hacer efectivo coactivamente el mandato contenido en una resolución del juez o tribunal, que es desobedecida por el destinatario.
- ATRIBUCIONES:** Cada una de las facultades que corresponden a una persona por razón de su cargo.
- AUDIENCIA:** En sentido procesal, complejo de actos de varios sujetos, realizados con arreglo a formalidades preestablecidas, en un tiempo determinado, en la dependencia de un juzgado o tribunal destinada al efecto, para evacuar trámites preciso para que el órgano jurisdiccional resuelva sobre las pretensiones formuladas por las partes o por el Ministerio Público, en su caso.
- CARGO:** Función, oficio, empleo o dignidad.// Acto o circunstancia que sirve de base a una imputación penal.
- COACCIÓN:** Fuerza física o moral que, operando sobre la voluntad, anula la libertad de obrar de las personas.
- COMISIÓN:** Delegación, orden y facultad que se da a una persona para que ejecute algún encargo.

---

<b>CONDUCTA:</b>	Comportamiento, manera de portarse
<b>CULPA:</b>	Omisión de la diligencia que exige la naturaleza de la obligación y corresponde a las circunstancias de las personas, del tiempo y del lugar.
<b>CULPABILIDAD:</b>	Calidad de culpable.
<b>DEFICIENCIA:</b>	Carencia, falta de algo ,defecto, imperfección.
<b>DESBROZAR:</b>	Quitar la paja o cosas inútiles.// Limpiar.
<b>DESEMPEÑO:</b>	Acción o efecto de desempeñarse o desempeñar. // Ejercer, tener a su cargo.
<b>DESIGNACIÓN:</b>	Nombramiento: designación de un sucesor. //Nombrar, designar para un fin determinado.
<b>DESISTIMIENTO:</b>	Acto jurídico que pone fin al ejercicio de un derecho o a una actuación jurídica cualquiera. // Facultad reconocida legalmente a una persona para hacer dejación, por propia voluntad, de un derecho, pretensión, cosa o ventaja.
<b>DIFERIR:</b>	Dilatar, aplazar.
<b>DILIGENCIA:</b>	Trámite, gestión. // Ejecución de un auto o decreto judicial.
<b>EFICIENCIA:</b>	Capaz, competente. // Facultada para lograr un efecto determinado. Acción con que se logra este efecto.
<b>EMPLEO:</b>	Colocación, ocupación.
<b>ENCARGO:</b>	Confiar a una persona la realización de una cosa. // Empleo.
<b>FUNCIÓN:</b>	Desempeño de un cargo. Obligaciones impuestas por este cargo.
<b>FUNCIONARIO:</b>	Quien ejerce cualquier función pública como titular de un cargo representativo, gubernativo o político.
<b>FUNDAMENTACIÓN:</b>	Fundamento, base, formalidad.
<b>HONRADEZ:</b>	Cualidad de honrado. // Manera de obrar con rectitud e integridad. Digno de consideración
<b>ILÍCITA:</b>	Contrario o en oposición al derecho. No permitido legal ni moralmente.
<b>IMPARCIALIDAD:</b>	Justo, objetivo. // Que no sacrifica la justicia a consideraciones personales.
<b>IMPUTABLE:</b>	Que se puede imputar.

---

<b>IMPUTADO:</b>	Persona, física o moral, que se encuentra frente a un órgano jurisdiccional como sujeto pasivo de la persecución penal. Denominase también inculpado, acusado, enjuiciado y reo. Autor. // Incoado. // Responsable.
<b>INEFABILIDAD:</b>	Indecible, que no puede expresarse con palabras.
<b>INFRACCIÓN:</b>	Acto realizado contra lo dispuesto en una norma legal o incumplimiento un compromiso contraído.
<b>INHABILITACIÓN:</b>	Sanción accesoria de determinados delitos que priva a quienes los cometen del ejercicio temporal o permanente de los derechos civiles, políticos o de familia que había perdido en materia de sentencia.
<b>INSTANCIA:</b>	Cada una de las etapas o grados jurisdiccionales del proceso destinado al examen de la cuestión debatida y a su decisión. // Acto de impulso procesal.
<b>INVESTIDURA:</b>	Acción y efecto de investir. Carácter que confiere la toma de posesión de ciertos cargos o dignidades.
<b>LEALTAD:</b>	Que sigue las reglas del honor, de la probidad, de la rectitud y de la fidelidad. Inspirado por la honradez, la probidad o la rectitud.
<b>LEGALIDAD:</b>	Sistemas de normas que constituyen el derecho positivo de un país. // calidad de legal de un acto, contrato o situación jurídica. // Conjunto de las cosas prescritas por la ley.
<b>MOTIVACIÓN:</b>	Exposición de razones de hecho y derecho que constituyen el fundamento o requisito esencial para la validez de un acto.
<b>OMISIÓN:</b>	Abstención de hacer o decir. Descuido.
<b>PROCEDENCIA:</b>	Fundamento legal de una demanda o recurso.
<b>PROCEDENTE:</b>	Conforme a derecho, mandato o conveniencia: demanda, recurso procedente.
<b>PROCEDIMIENTO:</b>	Conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos.
<b>PROCESO:</b>	Conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente. Sinónimo de juicio.
<b>PRUEBA:</b>	Actividad procesal encaminada a la demostración de la existencia de un hecho o acto o de su inexistencia. // Resultado de la actividad de referencia cuando ha sido eficaz.

- RADICACIÓN:** Arraigar. Establecer.
- RATIFICACIÓN:** Manifestación de la voluntad mediante la cual se aprueba un acto jurídico celebrado en otro momento o se confirma una declaración formulada con anterioridad.
- RECURSO:** Medios de impugnación de los actos administrativos o judiciales establecidos expresamente al efecto por disposición legal. // Medio de imputación de las resoluciones judicial que permite a quien se halla legitimado para interponerlo someter la cuestión resulta en éstas, o determinados aspectos de ella, al mismo órgano jurisdiccional en grado dentro de la jerarquía judicial, para que enmiende, si existe, el error o agravio que lo motiva.
- REPUTAR:** Considerar, formar juicio. // Appreciar, estimar.
- RESPONSABILIDAD:** Obligación de responder de los actos que alguien ejecuta o que otros hacen.
- SERVIDOR PÚBLICO:** Persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o estatal.
- SUSPENSIÓN:** Acción y efecto de suspender. // Privar a uno temporalmente de su empleo o cargo.
- TRANSICIÓN:** Paso progresivo de una idea o razonamiento a otro.
- UTÓPICO:** Proyecto o idea cuya realización es imposible.
- VALORACIÓN:** Acción de valorar, evaluación.
- VISTOS:** Juzgado, fórmula con que se da por concluida la vista pública de una causa: visto para sentencia.

## \* BIBLIOGRAFIA \*

- Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1991.
- Barragán, José.- Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos.- Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.
- Boquera Oliver, José María.- Derecho Administrativo.- Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1985.
- Borja Martínez, Manuel.- La Responsabilidad Civil.- Revista Praxis N° 60.- INAP. México, 1984.
- Burgoa, Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano, 8ª Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1981.
- Canasi, José.- Derecho Administrativo Volumen I.- Editorial Depalma, Buenos Aires, 1981.
- Colín Sánchez, Guillermo.- Derecho Mexicano de Procedimientos Penales.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1984.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto.- El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- Editorial Porrúa, S. A. México, 1996.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto.- Elementos de Derecho Administrativo.- Limusa Noriega Editores. México, 1991.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel.- Elementos de Derecho Administrativo 2º Curso.- Limusa Noriega Editores. México, 1994.
- De Val, Enrique.- Responsabilidad Administrativa.- Revista Praxis N° 60. México, 1984.

- Esquerria Portocarrero.- La Responsabilidad del Estado por falla del Servidor Público.- Bogotá, 1972.
- Esquivel Obregón, Toribio.- Apuntes para la Historia del Derecho en México, Tomo II, Nueva España.- Editorial Polis. México, 1938.
- Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1991.
- Fix Zamudio, Héctor.- Las Responsabilidades de los Servidores Públicos.- Editorial Manuel Porrúa, S.A. México, 1984.
- García Marín, José María.- El oficio público en Castilla durante la Edad Media.- Editado por Publicaciones de la Universidad de Sevilla, N° 20. España, 1974.
- Galindo Garfias, Ignacio.- Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos.- Revista Mexicana de Justicia N° 4, Volumen III, Octubre-Diciembre, 1985.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad.- La Ley de Responsabilidades, un Código de Conducta del Servidor Público.- Editorial INAP. México, 1984.
- Muñoz Amato, Pedro.- Introducción a la Administración Pública, Tomo I.- México, 1996.
- Pichardo Pagasa, Ignacio.- Introducción a la Administración Pública en México.- Editorial INAP. México, 1984.
- Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1988.
- Soberanes Fernández, José Luis.- La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.- Editorial Manuel Porrúa. México, 1984.

### LEYES Y CÓDIGOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Editorial Alco, Edición. México, 1999.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.- Editorial SISTA, S.A. de C. V.- México, 1995
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.- Edición 1995.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla
- Código de Defensa Social y de Procedimientos en Materia de Defensa Social.- Editorial Cajica.- Puebla, 1997.
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General del Estado de Puebla.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública.

### \* DICCIONARIOS JURÍDICOS \*

- Diccionario Jurídico Mexicano (Tomo II).- Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1995.
- Diccionario de Derecho Procesal Penal.- Díaz de León Marco Antonio.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1994.
- Diccionario de Derecho.- Editorial Bosch.- España, 1987.
- Enciclopedia Jurídica Omeba (Tomo XXV).- Editorial La Valle.- Argentina, 1971.