

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**TESIS: EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA PRESCRIPCIÓN Y  
LAS SANCIONES EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO  
PRESENTA JUAN GABRIEL SALINAS VILLAGÓMEZ**

**ASESOR: MTRO. GODOLFINO HUMBERTO JUÁREZ MEJÍA**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, FEBRERO DE 2010.**

**“POR MI RAZA, HABLARÁ EL ESPÍRITU”**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

**INFINITAS GRACIAS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, ESPECIALMENTE A SU FACULTAD DE DERECHO POR ABRIRME LAS PUERTAS DE TAN IMPORTANTE INSTITUCIÓN Y DARME LA OPORTUNIDAD DE SER ABOGADO.**

**A MI ESPOSA E HIJAS, POR SU AMOR E INCONDICIONAL APOYO.**

**A MIS PADRES, ABUELOS Y TIOS, POR ESTAR SIEMPRE CUANDO LOS HE NECESITADO.**

**A MIS AMIGOS, POR SUS ENSEÑANZAS Y COMPRENSIÓN DADAS.**

**A ESA NOBLE INSTITUCIÓN LLAMADA SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO Y A SU CONTRALORÍA INTERNA, POR TODAS LAS EXPERIENCIAS RECIBIDAS.**

# ÍNDICE

## **INTRODUCCIÓN**

### **CAPÍTULO I.- CONCEPTOS JURÍDICOS FUNDAMENTALES .....1**

a) Acto .....	1
b) Omisión .....	3
c) Conducta .....	5
d) Control .....	6
e) Responsabilidad .....	8
f) Beneficio Económico .....	12
g) Daño Económico .....	13
h) Funcionario .....	15
i) Empleado .....	18
j) Servidor Público .....	20
k) Sanción .....	26
l) Prescripción .....	41
m) Preclusión .....	45
n) Caducidad .....	46
o) Queja .....	48
p) Denuncia .....	49
q) Auditoría .....	52
r) Procedimiento Administrativo Disciplinario .....	55
s) Resolución .....	64
t) Infractor .....	67

### **CAPÍTULO II.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ....69**

1.- El Juicio de Residencia .....	69
2.- La Constitución de Cádiz (1812) .....	72

3.- La Constitución de Apatzingán (1814) .....	75
4.- La Constitución de 1824. ....	78
5.- Las Bases Constitucionales de 1835 y las 7 Leyes de 1836 .....	82
6.- Las Bases Orgánicas de 1843 .....	88
7.- El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 .....	93
8.- La Constitución de 1857, la Ley Juárez de 1870 y la Ley Díaz de 1896 .....	98
9.- La Constitución de 1917 .....	107
10.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos .....	130
11.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos .....	140
 <b>CAPÍTULO III.- PRESCRIPCIÓN .....</b>	<b>156</b>
1.- En materia Administrativa .....	156
2.- En materia Penal .....	175
3.- En materia Civil .....	198
4.- En materia Política .....	218
 <b>CAPÍTULO IV.- LA FIGURA JURÍDICA DE PRESCRIPCIÓN EN EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL “DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS...” Y SUS LEYES REGLAMENTARIAS (LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS) .....</b>	<b>229</b>
1.- El artículo 114 Constitucional <i>in fine</i> .....	229
a) Su relación con el artículo 109 Constitucional .....	234
b) La naturaleza de gravedad y ‘levedad’ de los actos u omisiones ... .....	238

<b>2.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos .....</b>	<b>246</b>
<b>a) Su relación con el artículo 114 Constitucional <i>in fine</i> .....</b>	<b>251</b>
<b>b) El artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos .....</b>	<b>257</b>
<b>c) La naturaleza económica de las responsabilidades administrativas. Incongruencias entre el artículo 114 Constitucional <i>in fine</i>, y el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. ....</b>	<b>262</b>
<b>d) Propuesta de reforma del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en relación con el artículo 114 Constitucional <i>in fine</i> .....</b>	<b>269</b>

**ANEXO I**

**ANEXO II**

**CONCLUSIONES**

**BIBLIOGRAFÍA**

# **EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA PRESCRIPCIÓN Y LAS SANCIONES EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

## ***INTRODUCCIÓN.***

El presente trabajo se forma de cuatro capítulos; en el Capítulo *I.- CONCEPTOS JURÍDICOS FUNDAMENTALES*, se definen una serie de conceptos jurídicos como responsabilidad y prescripción, que nos servirán para entender mejor el contenido del presente trabajo.

En el Capítulo *II.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS*, hacemos una síntesis de las instituciones y de la Legislación que históricamente han constituido la materia y procedimiento aplicables en nuestro país, desde la época de la Colonia hasta nuestros días.

En el Capítulo III denominado *PRESCRIPCIÓN*, entramos al estudio de dicha figura jurídica en las materias administrativa, penal, civil (patrimonial del Estado) y política, específicamente en el campo de las responsabilidades de los servidores públicos.

Finalmente en el Capítulo *IV.- LA FIGURA JURÍDICA DE PRESCRIPCIÓN EN EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL “DE LAS*

*RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS...” Y SUS LEYES REGLAMENTARIAS (LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS), trataremos de demostrar, que el artículo 114 Constitucional *in fine* es vago e impreciso, además, que existe incongruencia entre lo que dispone éste -que regula la prescripción de la responsabilidad administrativa- con relación a lo que señalan sus leyes reglamentarias –que regulan la prescripción pero de la facultad sancionadora de la autoridad-; proponiendo al final una reforma a éstas.*

## **CAPITULO I.-CONCEPTOS JURÍDICOS FUNDAMENTALES.**

Para el desarrollo del presente trabajo, consideramos necesario en el apartado de *Conceptos Jurídicos Fundamentales* comenzar señalando la definición gramatical de los términos o conceptos jurídicos fundamentales, contemplada en el Diccionario de la Lengua Española, para posteriormente seguir con definiciones jurídicas del concepto en cuestión dadas por diversos autores o diccionarios jurídicos especializados. En ese sentido, tomando en consideración la metodología indicada para el presente trabajo jurídico comenzaremos con la primer definición del apartado en cuestión, siendo éste el término:

### **a) Acto.**

El citado Diccionario de la Lengua Española, refiere que Acto es:

*“(Del lat. Actus) m. acción (ejercicio de la posibilidad de hacer)...Disposición legal... \*administrativo. m Der. Acto jurídico emanado de una administración pública... \*Ilícito. M. Der. Acto contrario a derecho. \* Jurídico. M. Der. Acto voluntario que crea, modifica o extingue relaciones de Derecho conforme a este.”<sup>1</sup>*

Asimismo, el Diccionario de la Lengua Española también define el concepto que nos ocupa desde el ámbito Administrativo al señalar *in genere* que Acto es:

*“(Del lat. Administrativus) adj. Perteneiente o relativo a la administración.”<sup>2</sup>*

Además, entrando al campo de la ciencia jurídica, al hablar de Acto nos referimos al Acto Administrativo cuya polisemia también aparece definida

---

<sup>1</sup> Real Academia de la Lengua. *Diccionario de la Lengua Española*. 22ª edición, editorial Espasa Calpe S.A. de C.V., Madrid, 2001, Tomo I, p. 39.

<sup>2</sup> Real Academia de la Lengua. Op. Cit., p.47.

en la Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M, al indicar respecto de éste concepto lo siguiente:

*“Acto Administrativo: Es el acto que realiza la autoridad administrativa. Expresa la voluntad de la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad. A veces las autoridades administrativas o judiciales realizan también el acto administrativo, cumpliendo funciones de autoridad administrativa. Prevalece en la doctrina del Derecho Administrativo, la distinción formal o subjetiva y material u objetiva del concepto de acto administrativo. En sentido formal, acto administrativo es todo acto del poder ejecutivo, que es el órgano administrativo del Estado. En sentido material es el acto del Estado, intrínsecamente administrativo, sin importar que el órgano estatal que lo realice sea el Legislativo, el Judicial o el Administrativo.”<sup>3</sup>*

A su vez, también la legislación vigente en la materia, como lo es el caso de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 2o. fracción I señala que acto Administrativo es:

*“I. Acto administrativo: Declaración Unilateral de la voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la administración pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto, crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.”<sup>4</sup>*

Para el maestro Miguel Acosta Romero, Acto Administrativo es:

---

<sup>3</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. 2ª edición, editorial Porrúa, México, 2004, Tomo “A”, p. 115.

<sup>4</sup> Agenda de la Administración Pública del D.F. 2008-*Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*. 7ª edición, editorial ISEF, México, 2008, p. 1.

*“Es la manifestación unilateral de la voluntad de un órgano administrativo competente, encaminada a crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos u obligaciones.”<sup>5</sup>*

Para Jorge Fernández Ruiz, Acto Administrativo es:

*“...la declaración unilateral de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, con efectos jurídicos directos respecto de casos individuales específicos.”<sup>6</sup>*

Otro autor señala que Acto Administrativo es:

*“una declaración externa de voluntad de la administración pública, regulada por la ley, destinada a modificar, transferir o extinguir obligaciones y derechos.”<sup>7</sup>*

Tomando en consideración las anteriores definiciones y señalando la propia definimos al Acto Administrativo como el Acto de Autoridad Administrativa que gozando de la presunción de legalidad, crea, modifica, extingue o transfiere una situación jurídica concreta.

## **b) Omisión.**

Una vez definido el término de Acto y en especial el de Acto Administrativo, lo siguiente es definir el concepto de Omisión. Al igual que el término anterior, existen diversas acepciones del concepto por definir, mismo del que el Diccionario de la Lengua Española señala al respecto lo siguiente:

---

<sup>5</sup> Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso*. 12ª edición, editorial Porrúa, México, 1995, p. 143.

<sup>6</sup> Fernández Ruiz, Jorge. *Panorama del Derecho Mexicano- Derecho Administrativo*. 2ª edición, editorial Mc. Graw Hill, México, 1998, p. 127

<sup>7</sup> Márquez Gómez, Daniel. *Función Jurídica de Control de la Administración Pública*. 1ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 2005, pp. 104-105.

*“(Del lat. omisio-önis) Abstención de hacer o decir. \* Falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado. \* Flojedad o descuido de quien está encargado de un asunto. \* Der. Delito o falta consistente en la abstención de una actuación que constituye un deber legal como la asistencia a menores incapacitados o a quien se encuentra en peligro manifiesto y grave.”<sup>8</sup>*

La Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas, señala respecto del término omisión lo siguiente:

*“Del lat omisio-onis...la actividad humana es un suceso natural, regido por la causalidad y realizable independientemente de la existencia o inexistencia de una norma que la prohíba. La inactividad en cambio, no es un suceso natural y por lo mismo no se encuentra sometido a la causalidad. Es un producto de la cultura, y por ello, su realización está condicionada a la existencia previa de una norma que constituya su fuente generadora. Esta norma... puede ser de orden religioso, moral, social, etc... Las actividades e inactividades humanas se encuentran bajo el control de su autor, o bien, ocurren porque su autor no puede ejercer ningún control sobre las mismas. Las primeras constitutivas de las acciones o de las omisiones son realizables intencionalmente o por descuido; las segundas no constitutivas de acciones u omisiones, ocurren de manera fortuita. Por otra parte, las actividades de un ser humano pueden producir perjuicios, beneficios o neutralidad para los demás seres humanos; las inactividades jamás producirán tales consecuencias. En las inactividades se advierte que el ser humano, al no realizar la actividad ordenada, no evita los beneficios o perjuicios o la neutralidad que van a producirse de una manera causal. Son antisociales las actividades o inactividades que intencionalmente o por descuido se traducen en una afectación innecesaria a los bienes individuales o colectivos de índole social objetiva que son indispensable para hacer soportable la convivencia social o preservar la subsistencia misma de la sociedad.”<sup>9</sup>*

Fernando Castellanos, considera respecto de omisión lo siguiente:

---

<sup>8</sup> Real Academia de la Lengua. Idem. Tomo II, p.1620.

<sup>9</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Op. Cit., Tomo “M-P”, p. 339.

*“...radica en un abstenerse de obrar, simplemente en una abstención; en dejar de hacer lo que se debe ejecutar. La omisión es una forma negativa de la acción.”<sup>10</sup>*

Para el autor Daniel Márquez Gómez, omisión es:

*“... una abstención, que en el campo de la administración consiste en dejar de hacer, lo que las normas aplicables al empleo, cargo o comisión prescriben... en la omisión se encuentran dos elementos: la voluntad y la inactividad.”<sup>11</sup>*

En éste sentido, consideramos que omisión es la falta de acción, que por voluntad el servidor público se abstiene de realizar lo que la norma le obliga.

### **c) Conducta.**

Continuando con la definición de nuestros conceptos jurídicos fundamentales, tenemos que el *Diccionario de la Lengua Española*, define Conducta así:

*“(Del lat. conducta, conducida, guiada). Manera con que los hombres se comportan en su vida y acciones. \* Conducción. \* Gobierno, mando, guía, dirección. \* Psicol. Conjunto de las acciones con que un ser vivo responde a una situación.”<sup>12</sup>*

La Enciclopedia Jurídica Mexicana señala respecto del término Conducta lo siguiente:

*“Es la concurrencia de dos o más fuerzas, la moral y la física, que conjuntamente ensamblan la personalidad del individuo. La fuerza moral es la interna de carácter sustancialmente activa y se ubica en la voluntad y en la*

---

<sup>10</sup> Castellanos, Fernando. *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*. 28ª edición, editorial Porrúa, México, 1990, p. 152.

<sup>11</sup> Márquez Gómez, D. Op. Cit., pp. 279-280.

<sup>12</sup> Real Academia de la Lengua. *Ibidem.*, Tomo I, p. 618.

*inteligencia del agente; en tanto que la fuerza física se manifiesta en forma externa, en el correspondiente movimiento corporal... La conducta es perfectamente equivalente al concepto de acción, incluyendo sus modalidades positivas o negativas...”<sup>13</sup>*

Daniel Márquez Gómez señala que conducta es:

*“En sentido lato, la conducta es un hacer, positivo o negativo, de un individuo a la que el Derecho le asigna consecuencias. La diferencia entre conducta y hecho es clara, cuando el tipo distingue una acción u omisión, nos encontramos en presencia de la conducta; en cambio, cuando el tipo exige, además de la acción u omisión la existencia de un resultado material y un nexo causal entre la conducta u omisión y el resultado material, nos encontramos ante el hecho. Ahora bien, en sentido estricto, en el campo de la administración la conducta es todo hecho de un servidor público que modifica el ámbito de la administración pública o la pone en estado precario o de peligro... Así la conducta en la Administración Pública, será el comportamiento voluntario del servidor público, positivo o negativo, encaminado a un objetivo o fin. De lo anterior, se infiere que el único ente capaz de realizar un acto voluntario es el ser humano, toda acción u omisión debe corresponder a éste... Como podemos advertir, la conducta en la administración pública se estructura con diversos elementos: a) un querer del agente; b) un hacer, y c) un nexo de causalidad que liga al querer o al hecho con el resultado.”<sup>14</sup>*

Por nuestra parte, consideramos que conducta es la acción u omisión del servidor público que por voluntad o por descuido trae como consecuencia un resultado material.

#### **d) Control.**

Por su parte, el *Diccionario de la Lengua Española*, señala que Control es:

---

<sup>13</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Ibidem., Tomo “C”, pp. 393-397.

<sup>14</sup> Márquez Gómez D. Idem., pp. 279-280.

“(Del fr. *Controle*) m. comprobación, inspección, fiscalización, intervención. \*Dominio, mando, preponderancia. \* Oficina, despacho, dependencia, etc. Donde se controla.”<sup>15</sup>

A su vez, la Enciclopedia Jurídica Mexicana define a Control como:

“Del francés *controle*, comprobación, inspección, fiscalización, intervención.”<sup>16</sup>

Etimológicamente la palabra control se identifica con las voces latinas *inspectio*, *inquisitio*, *espectatio*, *onis* y *judicium*. Con lo que alude a diversas cuestiones que se identifican con los términos examen, limitación, regulación, dispositivo, verificación tutela, dominio y supremacía. Cabe señalar que ésta palabra tiene sus orígenes en el término latino fiscal medieval *contra rotulum*; de ahí pasó al francés *contre role* (*controle*), que significa *contra libro*, esto es *libro-registro*. El término se popularizó hasta adquirir las connotaciones actuales de fiscalizar, someter, dominar, etcétera. Asimismo cabe señalar que existen diversos tipos de control, así como de clasificaciones del mismo, ejemplo de ello lo son los controles que atendiendo al Órgano del Estado que realiza la actividad de control, se divide en ejecutivo o administrativo, jurisdiccional y legislativo. Existe otra clasificación en que se divide en externo e interno, tratándose de las revisiones –control- a la administración de sus recursos que hace un Órgano de Control que orgánicamente pertenece a la misma Unidad Administrativa; y en el caso del control externo, cuando la función de control la realizan despachos externos contratados por la Unidad Administrativa. En éste sentido, tomando en consideración lo antes expuesto, el término control nos lleva a pensar en los órganos que lo ejercen, es decir las Contralorías Internas u Órganos de Control Interno, que son el aparato administrativo que se encarga de la función de fiscalización al interior de una entidad económica.

---

<sup>15</sup> Real Academia de la Lengua. Ibidem, Tomo I, p. 645.

<sup>16</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Ibidem, Tomo “C”, p. 661.

Atendiendo a lo descrito, podemos señalar que Control es la función que algunas unidades administrativas denominadas Contralorías Internas u Órganos de Control (en las entidades), llevan a cabo para revisar que otra distinta ejerza sus funciones y su presupuesto dentro del campo de la legalidad.

### **e) Responsabilidad.**

Etimológicamente, la voz castellana “responsabilidad” proviene del latín *respondere* que traducido significa estar obligado.

Asimismo, la Enciclopedia Jurídica Mexicana, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., respecto del concepto que nos ocupa señala lo siguiente:

*“...entre los muchos conceptos formulados, al respecto se entiende por responsabilidad la capacidad de un sujeto de derecho de conocer y aceptar las consecuencias de los actos realizados consciente y libremente. En otro sentido, viene a ser la relación de causalidad existente entre el acto y su autor, o sea la capacidad de responder por sus actos. En este sentido más concreto, la responsabilidad se traduce en el surgimiento de una obligación o merecimiento de una pena en caso determinado o determinable como resultado de la ejecución de un acto específico.*

*Por responsabilidad también se puede entender la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido o el daño causado a un tercero porque así disponga una ley, lo requiera una convención originaria, lo estipule un contrato, o se desprenda de ciertos hechos ocurridos, independientemente de que exista o no culpa del obligado a subsanar... la responsabilidad jurídica demanda el sometimiento de los hechos a la reacción jurídica frente al daño, reacción cuya finalidad –consiste en la represión del mal causado- se alcanza a través del derecho, mediante el traslado del perjuicio a un sujeto diferente del agraviado; tal*

*sujeto distinto habrá de sufrir –con su voluntad, sin ella y aún contra ella- la referida acción jurídica, por encontrarse en una situación de responsabilidad.”<sup>17</sup>*

Por su parte, el autor Godolfino Humberto Juárez Mejía, en su obra *Elementos para una Teoría de la Responsabilidad Pública*, señala respecto del concepto que nos ocupa lo siguiente:

*“Hemos visto ya las dificultades que entraña una definición unívoca del concepto responsabilidad, pues los diversos sentidos del término hacen vana la pretensión de contar con tal determinación...nos circunscribiremos al concepto de responsabilidad jurídica, entendiendo por ella, las conductas que incumplen las obligaciones y abren el camino a la imposición de las sanciones y penas contenidas en las distintas disposiciones jurídicas mediante el procedimiento previo de determinación de responsabilidades. Pero no haremos referencia a lo conducta de todos los individuos, sino sólo a la de aquellos que caen dentro de los supuestos que definen al servidor público. A esto denominaremos responsabilidad jurídica pública o, más brevemente, responsabilidad pública. Esta responsabilidad jurídica de los servidores públicos la diferenciaremos en paradigmática o estrictamente jurídica (responsabilidad civil y penal) y jurídica o atípica o por asimilación (política y administrativa)... hemos seguido del criterio es la que se sanciona o castiga con medidas que corresponden estrictamente a la práctica de la política... y la responsabilidad administrativa la que se sanciona por la autoridad administrativa, por violación de obligaciones consideradas en diversas disposiciones administrativas que por su escasa relevancia no ameritan la instauración de diversos procesos administrativos disciplinarios, esto es, que admite actos disciplinarios sin perjuicio de lo dispuesto por las leyes laborales y de responsabilidades de los servidores públicos.”<sup>18</sup>*

El mismo autor señala en su obra intitulada *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, que:

---

<sup>17</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Ibidem, Tomo “Q-Z”, pp. 805-806.

<sup>18</sup> Juárez Mejía, Godolfino Humberto. *Elementos para una Teoría de la Responsabilidad Pública*. 1ª edición, editorial Porrúa, México, 2008, pp. 17-18.

*“El Título cuarto de la Constitución Federal, reconoce que los servidores públicos, pueden incurrir en responsabilidades penales, civiles y oficiales o públicas (administrativas y políticas), pero señala que las dos primeras no nacen de su particularidad de servidores públicos, sino de un carácter más general, de ser ciudadanos sometidos a las leyes que rigen en el país.”<sup>19</sup>*

El autor Diego Valadés, en su obra *El Control del Poder*, indica respecto de responsabilidad:

*“La responsabilidad pública implica que un servidor no es libre de hacer algo contrario a lo que el desempeño de su función impone, pero tampoco lo es para dejar de hacer lo que con relación a esa misma función establece la norma de competencia. Una de las diferencias entre derecho público y el privado, es que el segundo es fuente, entre otros, de derechos subjetivos que no se producen en el ámbito público. El ejercicio de las diversas expresiones de libertad, corresponde en cada caso a una decisión individual, en tanto que el servidor público ejerce tareas que no fueron establecidas para que las ejerza merced a una decisión discrecional. La discrecionalidad del servidor público se encuentra restringida, por la necesidad que impone necesariamente la responsabilidad asignada.”<sup>20</sup>*

Sergio Monserrit Ortiz Soltero, en su obra intitulada *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, la refiere como:

*“...la posibilidad legal de imputar la conducta infractora al servidor público que la produjo y en su caso imponerle una sanción previamente establecida en las leyes aplicables.”<sup>21</sup>*

Continuando con el autor Sergio Monserrit Ortiz Soltero, podemos advertir que también la señala como:

---

<sup>19</sup> Juárez Mejía, Godolfino Humberto. *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos Federales*, 2ª edición, editorial Porrúa, México, 2004, p. 96.

<sup>20</sup> Valadés, Diego. *El Control del Poder*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1998, pp. 163-164.

<sup>21</sup> Monserrit Ortiz Soltero, Sergio. *Las Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*. 3ª edición, editorial Porrúa, México, 2004, p. 71.

*“...aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones en el Código de Conducta administrativo que previenen las 24 fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.”<sup>22</sup>*

El Manual del Justiciable en Materia Administrativa señala respecto de responsabilidad:

*“Es un tipo de responsabilidad en la que incurre un servidor público por actos u omisiones cometidos con motivo del desempeño de su empleo, cargo o comisión, que resultan contrarios a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.”<sup>23</sup>*

Otro autor, señala que responsabilidad es:

*“...la situación en la que se encuentra un individuo imputable para dar cuenta a la sociedad de responder de sus actos. Sólo son responsables jurídicamente quienes tienen la obligación legal de responder por un acto. La responsabilidad establece una relación entre el sujeto y Estado, pues a través del orden jurídico éste establece que aquél tiene la obligación de realizar determinada conducta.”<sup>24</sup>*

También, dentro del libro comentarios a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del autor Arturo González Jiménez, encontramos que Responsabilidad Administrativa es:

*“Responsabilidad administrativa es aquella a que se hace merecedor cualquier servidor público que incumple con las disposiciones normativas tanto generales como los son la Constitución Política Federal, las Leyes Federales y en su caso, las*

---

<sup>22</sup> Monserrit Ortiz Soltero, S. Op. Cit. p. 127.

<sup>23</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Manual del Justiciable-Materia Administrativa*. 1ª edición, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la S.C.J.N., México, 2003, p. 63.

<sup>24</sup> Márquez Gómez, D. Idem, p. 300.

*orgánicas, reglamentos internos y manuales de organización, de cada dependencia o entidad pública.*<sup>25</sup>

Guillermo Haro Bélchez, en la Memoria del Seminario Internacional sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado señaló respecto de Responsabilidad lo siguiente:

*“La vinculación de las responsabilidades de los servidores públicos con las responsabilidades de la administración pública es evidente ya que no actúan en forma personal, sino a nombre y representación de aquella, e independientemente de que el daño a los particulares sea provocado dolosamente o en forma culposa, la administración pública tiene y deberá tener la responsabilidad de reparar a los particulares los daños causados a través de sus servidores públicos.”*<sup>26</sup>

Por nuestra parte, consideramos que responsabilidad es la obligación de responder por los actos u omisiones en el ejercicio del servicio público.

#### **f) Beneficio Económico.**

Continuando con el presente término, comenzaremos por señalar que el *Diccionario de la Lengua Española*, señala que beneficio es:

*“(Del lat. Benefictum). m. bien que se hace o se recibe. \*utilidad (provecho)...\*Ganancia económica que se obtiene de un negocio, inversión, u otra actividad mercantil... \* Der. Derecho que compete por ley o cualquier otro motivo...”*<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> González Jiménez, Arturo. *Comentarios a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. 1ª edición, editorial Ediciones Jurídicas Alma S.A. de C.V., México, 2004, pp. 26.

<sup>26</sup> Haro Bélchez, Guillermo. *Memoria del Seminario Internacional sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Editado por el INAP, México, 2000, pp. 53

<sup>27</sup> Real Academia de la Lengua. *Ibidem*, tomo I, p. 308.

A su vez el Diccionario de la Lengua Española, tenemos que señala respecto del término *económico*, lo siguiente:

*“(Del lat. oeconomicus) \* Perteneiente o relativo a la economía.”<sup>28</sup>*

El autor Herrera Pérez Alberto en su obra intitulada *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Análisis Dogmático*, señala que gramaticalmente por beneficio debemos entender:

*“...provecho, bien que se hace o se recibe; ganancia económica que se obtiene de un negocio, inversión u otra actividad mercantil.”<sup>29</sup>*

Tomando como base lo anterior, podemos advertir, que el concepto de Beneficio Económico se encuentra íntimamente ligado al de *lucro*, ya que es:

*“...la ganancia o provecho que se saca de algo.”<sup>30</sup>*

Es decir, con base en lo anterior podemos advertir que existe beneficio cuando se da una ganancia respecto de una actividad, y en el plano económico será relacionado con la obtención de un provecho de la misma naturaleza.

#### **g) Daño Económico.**

Para nuestro trabajo de investigación, también es necesario precisar el significado de Daño Económico, para lo cual, comenzaremos señalando lo que indica el Diccionario de la Lengua Española respecto de Daño, que lo define como:

---

<sup>28</sup> Real Academia de la Lengua. *Ibidem*, tomo I, p. 861

<sup>29</sup> Herrera Pérez, Alberto. *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Análisis Dogmático*. 1ª edición, editado por el INACIPE, México, 2008, p. 45.

<sup>30</sup>Herrera Pérez, A. Op. Cit., p. 45.

*“(Del lat. damnum). Efecto de dañar. \*Der. Delito consistente en causar daños de manera deliberada en la propiedad ajena. \*Der. Valor de la pérdida sufrida de los bienes destruidos o perjudicados.”<sup>31</sup>*

A su vez, en la Enciclopedia Jurídica Mexicana, encontramos por daño lo siguiente:

*“Del latín, damnum, daño, deterioro, menoscabo, destrucción, ofensa o dolor, que se provocan en la persona, cosas o valores morales o sociales...un Principio General de Derecho, de secular origen, establece que todo aquel que cause un daño a otro tiene obligación de repararlo.”<sup>32</sup>*

Por su parte, el autor Herrera Pérez Alberto, en su obra intitulada *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Análisis Dogmático* define al Daño como:

*“...el valor de la pérdida sufrida, o de los bienes destruidos o perjudicados.”<sup>33</sup>*

Asimismo, es bien sabido, que generalmente es correlativo al concepto que nos ocupa, el concepto de *perjuicio*, mismo que el *Diccionario de la Lengua Española* define como:

*“Compensación que se exige a quien ha causado un daño para compensar éste.”<sup>34</sup>*

El concepto que nos ocupa, también es definido por el citado autor Herrera Pérez Alberto, quien señala que perjuicio es:

*“...el detrimento patrimonial que debe ser indemnizado por quien lo causa.”<sup>35</sup>*

---

<sup>31</sup> Real Academia de la Lengua. Ibidem, tomo I, p. 726.

<sup>32</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Ibidem, Tomo “D-E”, p. 1.

<sup>33</sup> Herrera Pérez, A. Idem, p. 45.

<sup>34</sup> Real Academia de la Lengua. Ibidem. Tomo II, p. 1734.

<sup>35</sup> Herrera Pérez, A. Ibidem, p. 45.

Asimismo, el Diccionario de la Lengua Española, señala respecto del término *económico*, lo siguiente:

*“(Del lat. oeconomicus) \* Perteneiente o relativo a la economía.”<sup>36</sup>*

De lo anterior, nosotros podemos definir al daño económico como el menoscabo indebido en el patrimonio de una persona física o moral, privada u oficial, ocasionado por la acción u omisión de un servidor público, y el perjuicio como la consecuencia inmediata del daño ocasionado que impide una ganancia lícita a la que pudo haber accedido una persona física o moral, privada u oficial.

#### ***h) Funcionario.***

El *Diccionario de la Lengua Española*, señala respecto del término que nos ocupa lo siguiente:

*“(De funcionar) m. y f. persona que desempeña un empleo público. \* Empleado Jerárquico, particularmente el estatal.”<sup>37</sup>*

Como se ha venido desarrollando en los anteriores incisos, posterior a tener la definición gramatical del concepto pasamos a la definición jurídica, misma que la Enciclopedia Jurídica Mexicana señala respecto del término que nos ocupa señala lo siguiente:

*“Funcionario, de función, del Latín funtio-onis, sustantivo que se entiende como acción y ejercicio de un empleo, facultad u oficio, entre otras acepciones. Funcionario es la persona que desarrolla un empleo de cierta categoría e importancia. Funcionarios Públicos son aquellos individuos que encuadrados en determinada jerarquía, prestan sus servicios dentro de la Administración Pública, en*

---

<sup>36</sup> Real Academia de la Lengua. *Ibidem*, Tomo I, p. 861.

<sup>37</sup> Real Academia de la Lengua. *Ibidem*, Tomo I, p.1099.

*actividades propias de mando, decisión y representación del Órgano que respectivamente encabezan. A los servidores públicos de alto nivel de acuerdo a la estructura gubernamental, se les denomina funcionarios públicos. Con dicho término se identifica el rango y capacidad de decisión en una función específica en nombre del Estado: Empero la legislación mexicana, para efecto del Régimen de Responsabilidades de los servidores públicos, se eliminó ese término para aludir de forma genérica, es decir, incluyendo a toda la burocracia con el de servidores públicos con motivo de la reforma administrativa de 1982, de tal forma que se excluyó éste término en los contenidos de algunos artículos constitucionales y de la legislación administrativa. ... En síntesis, los funcionarios públicos en su carácter de servidores públicos, mandos superiores y medios, son designados conforme a los procedimientos que rigen a la estructura orgánica en que se apoya el titular del Ejecutivo Federal, para asumir funciones de representatividad, iniciativa y decisión y ejercitar órdenes de la superioridad.”* <sup>38</sup>

El Manual del Justiciable en Materia Administrativa de la Suprema Corte de Justicia señala respecto de funcionario lo siguiente:

*“Este término está referido al servidor público que ejerce actividades de mando, decisión y representación de un órgano gubernamental.”*<sup>39</sup>

A su vez, respecto del término que nos ocupa, Monserrit Ortiz Soltero Sergio en su ya señalada obra intitulada *“Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”*, señala que funcionario o funcionarios son:

*“...los que desarrollan y ejecutan las funciones públicas del Estado y quienes ejercen, dentro de ciertos niveles de jerarquía, actos de gobierno y actos de autoridad. Se pueden distinguir funcionarios de distintas categorías: \*FUNCIONARIOS ELECTOS. Son los representantes de elección popular que se renuevan periódicamente de acuerdo a las disposiciones constitucionales que les son aplicables en cada caso. En el Poder Ejecutivo Federal el único servidor público que es electo popularmente es el Presidente de la República y*

---

<sup>38</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Ibidem, Tomo “F-L”, p. 169.

<sup>39</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Idem, p. 17.

en el Congreso General lo son los senadores y los diputados. \*FUNCIONARIOS DESIGNADOS. Son los servidores públicos que han sido seleccionados por otros de más alta jerarquía, o por miembros de otro poder público, como es el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, que son escogidos dentro de una terna que el Presidente de la República somete a consideración del Senado para su aprobación, por lo que en el primer caso, su designación y remoción queda sujeta a la voluntad y arbitrio del funcionario de mayor poder y en el segundo, a la temporalidad del cargo señalado en la Constitución Federal. En algunos casos para que la designación tenga plena validez, se requiere la ratificación por parte del Congreso de la Unión del nombramiento que haya hecho el titular del Ejecutivo Federal de ciertos funcionarios como los ya citados, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, del Procurador General de Justicia, de los Agentes Diplomáticos, de los Cónsules Generales, de los empleados superiores de Hacienda, Coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales. \*QUE GOZAN DE INMUNIDAD PROCESAL. Son aquellos funcionarios que, mientras duren en su encargo, no puede ser ejercida en su contra acción penal en tanto que la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores-ésta solamente para el caso del Presidente de la República- declaren la procedencia de la querrela o denuncia penal que contenga hechos constitutivos de delito cometidos en el ejercicio de sus funciones. El artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona a aquellos funcionarios que gozan de ésta prerrogativa. Es necesario puntualizar desde ahora que no son los mismos a que se refiere el artículo 110 de nuestro máximo ordenamiento como sujetos de juicio político, en tanto que encontramos funcionarios que no son sujetos del juicio político pero que carecen de inmunidad procesal. \*QUE NO GOZAN DE INMUNIDAD PROCESAL. Son aquellos que carecen de dicha prerrogativa; es decir, pueden ser procesados penalmente, sin que previamente pueda incoarse el procedimiento para la Declaración de Procedencia- aunque sean sujetos del juicio político- en tanto que el artículo 111 de la Constitución Federal no les concede tal investidura.”<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Monserrit Ortiz Soltero, S. Ibidem, pp. 6-7.

Por su parte, Jorge Fernández Ruiz en el Diccionario de Derecho Administrativo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., señala respecto de Funcionarios Públicos lo siguiente:

*“Funcionario, del latín funtio-onis, sustantivo que se entiende como acción y ejercicio de un empleo, facultad u oficio, entre otras acepciones. Son aquellos individuos que encuadrados en determinada jerarquía, prestan sus servicios dentro de la administración pública, en actividades propias de mando, decisión y representación del órgano que respectivamente encabezan.*

*A los servidores públicos de alto nivel, de acuerdo con la estructura gubernamental se les denomina funcionarios públicos.*

*Empero en la legislación mexicana, para efectos del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, se eliminó ese término para aludir de forma genérica, es decir, incluyendo a toda la burocracia, con el de servidores públicos, con motivo de la reforma administrativa de 1982, de tal forma que se excluye este término de los contenidos de algunos artículos de la legislación administrativa.”<sup>41</sup>*

Nosotros, tratando de enriquecer lo antes indicado, entendemos por Funcionario al servidor público responsable de realizar actividades en un cargo de mayor importancia o trascendencia dentro una estructura orgánica de la Administración Pública.

### ***i) Empleado.***

El Diccionario de la Lengua Española, señala que empleado es:

*“(Del part. de emplear) m. y f. persona que desempeña un destino.”<sup>42</sup>*

---

<sup>41</sup> Fernández Ruiz, Jorge. *Diccionario de Derecho Administrativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M, editorial Porrúa, México, 1998, p. 154.

<sup>42</sup> Real Academia de la Lengua. *Ibidem*, Tomo I, p. 889.

Siguiendo nuestra metodología inicialmente descrita, señalamos que la Enciclopedia Jurídica Mexicana, refiere respecto de empleado:

*“Son las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal bajo la supervisión del titular o los representantes de una dependencia o entidad en virtud del nombramiento expedido por autoridad competente.”<sup>43</sup>*

El ya citado Manual del Justiciable en Materia Administrativa señala respecto del término a definir, lo siguiente:

*“Esta denominación se aplica a quien únicamente interviene en la ejecución de los actos.”<sup>44</sup>*

El autor Sergio Monserrit Ortiz Soltero en su ya citada obra *“Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”*, respecto de Empleado señala lo siguiente:

*“Se puede considerar en términos generales, que todos los servidores públicos son empleados o trabajadores en tanto que desarrollan una actividad física o intelectual a cambio de una contraprestación determinada que se perfecciona en su salario; sin embargo, los grados de responsabilidad y de autoridad que ostentan ciertos servidores públicos de mayor jerarquía, originan que se acuñen términos, como el de encargo o empleo que lleva la idea de cierto grado de autoridad y responsabilidad.”<sup>45</sup>*

Por nuestra parte consideramos que Empleado es el servidor público de menor jerarquía en una estructura Organizacional, bajo el mando de un servidor público denominado genéricamente superior jerárquico.

---

<sup>43</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., Ibidem, Tomo “D-E”, p. 730.

<sup>44</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Op. Cit., p. 17.

<sup>45</sup> Monserrit Ortiz Soltero, S. Ibidem, p. 15.

## **j) Servidor Público.**

Un concepto fundamental dentro de nuestra investigación es el de servidor público, sin embargo, gramaticalmente encontramos dicho término compuesto en dos definiciones a saber, servidor y público, motivo por el cual señalamos que el citado *Diccionario de la Lengua Española*, señala respecto del término servidor:

*“1. m. y f. Persona que sirve como criado. 2. m. y f. Persona adscrita al manejo de un arma, de una maquinaria o de otro artefacto. 3. m. y f. U. como nombre que por cortesía y obsequio se da a sí misma una persona respecto de otra. 4. m. y f. U. como fórmula de cortesía para despedirse en las cartas. 5. m. Hombre que corteja y festeja a una dama. 6. m. orinal ...”<sup>46</sup>*

Asimismo, continuando con el citado Diccionario, tenemos que público es:

*“(Del lat. publicus). adj. Notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos. \* Se dice de la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer algo, como contrapuesto a privado. \* Pertenciente o relativo a todo el pueblo. \* Común del pueblo o ciudad.”<sup>47</sup>*

Sobre el particular, conviene apuntar que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en nuestra opinión, una definición de servidor público que en general engloba en su artículo 108 el concepto de servidor público al referir lo siguiente:

*“Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables*

---

<sup>46</sup> Real Academia de la Lengua. Ibidem, tomo II, p. 854.

<sup>47</sup> Real Academia de la Lengua. Ibidem, tomo II, p. 1856.

*por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas, serán responsables por violaciones a ésta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de éste artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.”<sup>48</sup>*

A su vez, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 2º señala al respecto lo siguiente:

*“Son sujetos de ésta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.”<sup>49</sup>*

Y por su parte Godolfino Humberto Juárez Mejía en su ya citada obra *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, señala atinadamente respecto del término que nos ocupa lo siguiente:

*“De la manera como la Constitución (artículo 108 párrafos primero y tercero,) define el concepto “servidor público” resulta ampliado el universo de los sujetos de responsabilidad con relación al que venía considerándose desde las dos leyes reglamentarias del Título Cuarto de la Constitución del 57, que afirma una realidad inexistente en la época de las tres primera leyes reglamentarias (las dos anteriores a la Constitución del 17 y la de 1939), y*

---

<sup>48</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Porrúa, México, 2003, pp. 70 y 71.

<sup>49</sup> *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. 5ª edición, editorial Ediciones Luciana, México, Distrito Federal, 2002, p. 205.

*corrige la omisión en que incurrió la cuarta, no obstante que en el mismo sexenio presidencial(1976-1982) de su expedición se reconoció a la Administración Pública Paraestatal como una de las dos partes que integran la Administración Pública Federal. Si bien esta ampliación de los sujetos de responsabilidad es general, ha sido mayor en lo relativo a la responsabilidad administrativa, al quedar comprendidos todos los que tienen un empleo, cargo o comisión en ella, considerada como Administración Pública Centralizada y Paraestatal y en el Distrito Federal.*<sup>50</sup>

En el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto de la iniciativa de Reforma al Título Cuarto y otros artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 17 de diciembre de 1982, encontramos en la parte de las *Consideraciones* respecto del término que nos ocupa, lo siguiente:

*“La iniciativa del titular del Poder Ejecutivo Federal, inicia por ampliar el estrecho concepto de funcionario público, que resulta insuficiente en las presentes circunstancias de la administración pública, sustituyéndolo por el concepto de ‘servidor público’ que abarca a todas aquellas personas que participan en la administración de los recursos del pueblo, concepto que satisface las exigencias presentes.*<sup>51</sup>

Por su parte, el tratadista Sergio Monserrit Ortiz Soltero en su ya citada obra *“Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”*, señala que:

*“...deben ser considerados como servidores públicos todas aquellas personas que como funcionarios, empleados, trabajadores de base desempeñen un empleo, cargo o comisión en el Poder Judicial de la Federación, en el Poder Judicial del Distrito Federal, en el Poder Legislativo Federal y en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, además de los senadores, diputados y*

---

<sup>50</sup> Juárez Mejía, G. H., Op. Cit. p. 103.

<sup>51</sup> Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. *Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, respecto de la iniciativa de Reforma al Título Cuarto y otros artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1982, pp. 2.

*asambleístas, respectivamente que integran estos órganos públicos; así como los que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal y en la del Distrito Federal; es decir, los que están adscritos, en ambos casos, al Poder Ejecutivo. Por lo que corresponde a los servidores públicos de las Entidades que integran el pacto federal, sus respectivas Constituciones y Leyes Reglamentarias deben precisar, en los términos del numeral mencionado en el párrafo anterior y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios... Los ordenamientos Legales Federales, que regulan substantivamente la conducta del servidor público, no definen lo que debe entenderse como tal, pero si enuncian a quiénes se les debe dar tal carácter; por ésta razón es necesario recurrir a las correspondientes leyes orgánicas o reglamentos de cada potestad pública o, en su caso, a los de las dependencias o entidades de que se trate. El criterio para definir el término servidor publico, tienen su fundamento en la formalización de su relación laboral del Estado, y no así en la prestación de un servicio público, en tanto que no todos los servicios públicos son brindados por servidores públicos y no todos los servidores públicos los brindan... Con base en lo anterior, se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado, mediante un nombramiento previamente expedido por el Órgano Administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales. La conceptualización del término servidor publico obedece a la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas de gobierno, para así poder demandar, dentro del marco legal fijado, el cumplimiento de las obligaciones que le son inherentes.<sup>52</sup>*

Aunado a lo anterior, conviene recordar que algo que caracteriza y vincula a los servidores públicos en su relación con el Estado, es su Nombramiento; y

---

<sup>52</sup> Monserrit Ortiz Soltero, S. Ibidem. p. 3,4 y 5.

en ese sentido, continuando con el mismo autor Monserrit Soltero <sup>53</sup>, en su ya citada obra *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, señala respecto del nombramiento lo siguiente:

*“...el nombramiento expedido al servidor público, es el reconocimiento oficial que hace el Estado, de la existencia de la relación reconocimiento de la relación laboral que hay entre ambos, y que responsabiliza a aquél por su actuación frente al propio Estado y frente a los gobernados. El nombramiento da lugar a que el servidor público, tenga la obligación de conducirse de acuerdo con las disposiciones legales que determinan su actuación y a responder legalmente en caso de su incumplimiento... El nombramiento que es aceptado por el servidor público, lo obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conforme a la Ley, el uso y la buena fe, y es un requisito sine qua non, para determinar las obligaciones y derechos que circunscriben su actuación dentro de los órganos de gobierno, en tanto que su expedición, formaliza la relación jurídico laboral que tiene con el Estado. El nombramiento no implica necesariamente la expedición de un documento oficial...en virtud de que no tiene la misma génesis el nombramiento que recibe el trabajador de base, al que recibe el funcionario electo popularmente para ocupar un cargo público o el de funcionario que es designado por otro de mayor jerarquía para ocupar un puesto público. Mientras que el trabajador de base, que conforma la base burocrática, desarrolla las más diversas actividades, el empleado de confianza desarrolla, entre las más frecuentes e importantes, funciones de dirección, de fiscalización, de supervisión, de inspección, de asesoría, de auditoría, de control, de manejo de fondos y valores, de policía, como en el caso de aquellos que desempeñan éstas funciones y se encuentran adscritos a las Procuradurías Judiciales y a las policías Preventivas, lo que les da a todos ellos ciertas facultades de autoridad y mando, aún cuando, tanto los funcionarios, como los empleados de confianza y los trabajadores de base, son responsables de conducirse dentro de lo dispuesto por los diferentes ordenamientos que establecen sus obligaciones y responsabilidades como servidores públicos.”*

---

<sup>53</sup> Monserrit Ortiz Soltero, S. Ibidem. p. 20 y 21.

Además, se tiene que el autor Juan Francisco Arroyo Herrera, en su obra intitulada *Régimen Jurídico del Servidor Público* señala lo siguiente:

*“Nosotros consideramos solo una clasificación: de base y de confianza, pues independientemente de las denominaciones anteriores, para efectos de cualquier variación en la relación laboral, se parte del concepto de base o de confianza.”<sup>54</sup>*

También, dentro de la Legislación de Transparencia y Acceso a la Información encontramos definido al servidor público, mismo que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental lo señala como:

*“Los mencionados en el párrafo primero del Artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.”<sup>55</sup>*

Por cuanto hace a la Ley Local del Distrito Federal, denominada *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal*, encontramos también definido dicho concepto de la siguiente forma:

*“Los representantes de elección popular, los miembros de los órganos jurisdiccionales del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general toda persona que maneje o aplique recursos económicos públicos o desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los entes públicos.”<sup>56</sup>*

El Código Penal Federal, refiere en su artículo 212 que servidor público es:

*“Artículo 212 Para los efectos de éste Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de*

---

<sup>54</sup> Arroyo Herrera, Juan Francisco. *Régimen Jurídico del Servidor Público*. 2a edición, editorial Porrúa, México, 1998, p.60.

<sup>55</sup> Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. 5ª edición, IFAI, México, 2006, p. 14

<sup>56</sup> Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal*. 2ª reimpresión, INFODF, México, 2008, p. 14

*cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en el Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal.<sup>167</sup>*

Nosotros consideramos que servidor público es la persona a la que previamente se le ha designado como tal o a aquella a la que se le ha expedido un nombramiento y que su función principal es servir acorde con la normatividad que le impone una serie de obligaciones previamente establecidas.

### **K) Sanción.**

En la 22ª edición del Diccionario de la Lengua Española, encontramos la definición del término que nos interesa de la siguiente forma:

*“(Del lat. *sanctio*, -ōnis). 1. f. Pena que una ley o un reglamento establece para sus infractores. 2. f. Autorización o aprobación que se da a cualquier acto, uso o costumbre. 3. f. Acto solemne por el que el jefe del Estado confirma una ley o estatuto. 4. f. Mal dimanado de una culpa o yerro y que es como su castigo o pena. 5. f. Estatuto o ley.<sup>168</sup>*

Por su parte, el autor Godolfino Humberto Juárez Mejía, en su citada obra *Elementos para una Teoría de la Responsabilidad Pública*, refiere que sanción es:

---

<sup>57</sup> Agenda Penal del D.F.2007-Código Penal Federal.19ª edición, editorial ISEF, Contenido General IV, México, 2007, p. 51.

<sup>58</sup> Real Academia de la Lengua. Ibidem, p. 534.

*“La sanción es una reacción contra la conducta infractora, contra la práctica social, política o administrativa que se aparta de lo que la sociedad, el sistema político y la administración consideran necesarias para el mantenimiento de la convivencia pacífica entre los miembros de la comunidad; es un medio de restablecimiento de la ruptura del orden jurídico.”<sup>59</sup>*

Continuando señalando el autor Godolfino Humberto Juárez Mejía, en su libro *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos* respecto de éste punto lo siguiente:

*“Las sanciones para los dos tipos de responsabilidad oficial (política y administrativa), se ocupa la Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.”<sup>60</sup>*

En ese tenor, se tiene que el artículo 109 Constitucional, señala respecto de las sanciones lo siguiente:

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

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

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

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

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

---

<sup>59</sup> Juárez Mejía, G. H.. Idem, p. 24.

<sup>60</sup> Juárez Mejía, G. H. Idem, p. 111.

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

*Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito, a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiese justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.<sup>61</sup>*

Continuando con nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la parte conducente del artículo 113 también contempla el término sanción toda vez que establece respecto de las sanciones administrativas lo siguiente:

*“Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.<sup>62</sup>*

Asimismo, se tiene que tanto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señalan el abanico de sanciones administrativas que se pueden imponer a un servidor público como las siguientes:

Del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

---

<sup>61</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit., pp. 71 y 72.

<sup>62</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Idem. p. 74.

*“Las sanciones por falta administrativa consistirán en:*

- I.- Apercibimiento privado o público;*
- II.- Amonestación Privada o Pública;*
- III.- Suspensión;*
- IV.- Destitución del Puesto;*
- V.- Sanción económica, y*
- VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.*

*Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos...<sup>63</sup>*

Dentro del texto del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tenemos las siguientes sanciones:

*“Las sanciones por falta administrativa consistirán en:*

- I. Amonestación Privada o Pública;*
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión, por un periodo menor de tres días ni mayor a un año;*
- III. Destitución del puesto;*
- IV. Sanción Económica, e*
- V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.*

*Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.*

*Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a*

---

<sup>63</sup> *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Op. Cit., Pág. 224*

*veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.*

*En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.*

*En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley. ...<sup>64</sup>*

Cabe señalar, que el conjunto de sanciones citadas son las medidas disciplinarias que en la esfera de lo administrativo, un superior jerárquico aplica a un trabajador o empleado que ha cometido una falta en el desempeño de sus funciones, perjudicando con ello el buen despacho de los negocios institucionales.

Las medidas Disciplinarias se aplican dentro del ámbito del Derecho Administrativo, sin perjuicio de hacer efectivas las responsabilidades que por el mismo acto pudieran derivarse en materia laboral, civil, penal o política.

Ahora bien, para una mejor comprensión de la presente investigación, conviene saber la definición de cada una de las sanciones señaladas; y en ese tenor se tiene que el autor Juan Francisco Arroyo Herrera, en su obra intitulada *Régimen Jurídico del Servidor Público*, señala respecto del apercibimiento lo siguiente:

*“El apercibimiento, conforme al Código Penal del Distrito Federal, consiste en ‘La conminación que se hace a una persona, cuando se teme con fundamento que está en disposición de cometer un delito ya sea por su actitud o por amenazas de que en caso de cometer el delito que se propone, u otro semejante, será considerado como reincidente’ Como se ve, el apercibimiento esencialmente es preventivo, se aplica cuando el acto u omisión está en vías de hecho podrá ser privado o público.”<sup>65</sup>*

---

<sup>64</sup> Agenda de la Administración Pública Federal-*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. 18ª edición, editorial SISTA, México, 2007, Pág. 7.

<sup>65</sup> Arroyo Herrera, J. F. Op Cit. p. 35.

Ocupándonos ahora de la Amonestación, tenemos que Jorge Fernández Ruiz en el Diccionario de Derecho Administrativo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., respecto del término Amonestación señala lo siguiente:

*“Del latín moneo, ad-moneo, amonestar, advertir, recordar algo a una persona. El vocablo amonestación se utiliza en el ordenamiento procesal mexicano, con varios significados, ya que desde el primer punto de vista se aplica como corrección disciplinaria, ya sea como simple advertencia (y en éste sentido se confunde con el apercibimiento para que guarde el debido orden y compostura en las actuaciones judiciales), o bien como una represión para que no se reitere un comportamiento que se considera indebido dentro del procedimiento; pero; pero también, en una segunda perspectiva, se emplea como una exhortación, para que no se repita una conducta delictuosa, y en esta dirección se utiliza al comunicarse al inculpado una sentencia penal condenatoria.”<sup>66</sup>*

Arturo González Jiménez, señala respecto de la amonestación lo siguiente:

*“Amonestación privada o pública: es una reprimenda que efectúa el superior jerárquico del servidor público sancionado, de manera privada o pública.”<sup>67</sup>*

También, el autor Juan Francisco Arroyo Herrera, señala respecto del término Amonestación lo siguiente

*“La amonestación, dice el artículo 42 del propio ordenamiento penal, consiste: ‘En la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere’...Es post factum, se aplica una vez que el acto u omisión fue cometido”<sup>68</sup>*

---

<sup>66</sup> Fernández Ruiz, J. Idem., p. 18.

<sup>67</sup> González Jiménez, A. Op. Cit., p. 48.

<sup>68</sup> Arroyo Herrera, J. F., Idem, p 35.

Asimismo, el ya citado tratadista Sergio Monserrit Ortiz Soltero, en su intitulada obra *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, señala respecto del término Amonestación lo siguiente:

*“La amonestación es una corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función y su imposición obedece a las características de responsabilidad, en tanto que esta se considere como leve. Las modalidades de pública o privada en la amonestación se refieren a las circunstancias de dejar constancia o no en el expediente laboral que obra en la unidad administrativa de recursos humanos de cada dependencia, en el sentido de que el servidor público fue sancionado; así como en el hecho de hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Función Pública para que incluya a éste en el registro de servidores públicos sancionados.”*<sup>69</sup>

Por su parte, el autor Alberto Herrera Pérez en su obra Intitulada *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Análisis Dogmático*, señala respecto del término Amonestación lo siguiente:

*“Por amonestar debemos entender gramaticalmente: advertir, prevenir, hacer presente alguna cosa para que se le considere. La amonestación tendrá como finalidad reprender al servidor público sobre los alcances que en el ejercicio de su actividad en el servicio público tuvo el acto u omisión materia de la sanción impuesta, es decir, se le hará ver la consecuencia de la conducta que cometió, conminándolo a la enmienda.”*<sup>70</sup>

Ahora bien, respecto del término suspensión, se tiene que el mismo autor Sergio Ortiz Monserrit Soltero, señala de éste término lo siguiente:

*“La suspensión es la sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeña. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los*

---

<sup>69</sup> Monserrit Ortiz Soltero, S. Ibidem, p. 170.

<sup>70</sup> Herrera Pérez, A. Ibidem. p. 40.

*Servidores Públicos contemplan dos tipos de suspensión: La primera es de naturaleza correctiva y sancionadora y se impone discrecionalmente por un periodo de tres días a un año. Se dicta al final del procedimiento disciplinario y específicamente por el órgano competente. Esta enmarcada en su artículo 13 fracción III. La segunda de naturaleza preventiva, es aquella que estipula su artículo 21 fracción V al facultar a la Secretaría de la Función Pública, a las Contralorías Internas y a los Titulares de las áreas de responsabilidades para proceder a la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones si, a su juicio, así conviene para la conclusión o continuación de las investigaciones. Esta suspensión suspende temporalmente los efectos del acto que haya dado origen al empleo, cargo o comisión y rige desde el momento en que el servidor público presunto responsable sea notificado. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento. En éste caso, la suspensión impuesta debe considerarse como medida de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del servidor público suspendido.*<sup>71</sup>

Asimismo, el citado autor Alberto Herrera Pérez en su obra Intitulada *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Análisis Dogmático*, señala respecto del término Suspendir lo que a continuación se leerá:

*“Significa detener o diferir por algún tiempo una acción u obra. En el caso en estudio, se entiende la privación temporal para el servidor público de ejercer cualquier tipo de actividad relacionada con el empleo, cargo o comisión que desarrollaba antes de ser impuesta la sanción que nos ocupa.”*<sup>72</sup>

Por su parte, Arturo González Jiménez define a la suspensión de la siguiente forma:

---

<sup>71</sup> Monserrit Ortiz Soltero, S. Ibidem, pp. 171-172.

<sup>72</sup> Herrera Pérez, A. Ibidem, p. 40.

*“La suspensión lleva implícita la congelación de los efectos del nombramiento laboral por el tiempo que dura la suspensión, durante la cual no podrá recibir sueldo ni prestaciones derivadas de su empleo. Una vez que haya vencido el término de la suspensión, se le reintegrará a la categoría laboral que desempeñaba pero sin que se le paguen salarios caídos ni prestación alguna.”<sup>73</sup>*

Tenemos que en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en la tesis que al rubro reza *SERVIDOR PÚBLICO, DIFERENCIAS ENTRE CESE Y SUSPENSIÓN DEL CARGO PARA EFECTOS DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO*, señala respecto de dicho término lo siguiente:

*“...consumado el tiempo de la suspensión, el funcionario reasumirá el cargo...”<sup>74</sup>*

Pasando a la siguiente sanción, tenemos que Jorge Fernández Ruiz respecto del término destitución señala lo siguiente:

*“Del latín *destitutio-onis*; acción y efecto de destituir. Es la separación de una persona del cargo que desempeñaba, como corrección o castigo. Por regla general, estas causas de responsabilidad, que llevan o implican destitución del cargo, se prevén en las leyes penales, así como en las leyes especiales de responsabilidad política y responsabilidad administrativa. Es decir, que la condena por la comisión de un delito del orden común, puede determinar, de acuerdo con las provisiones concretas de la Ley, la pérdida y separación definitiva del cargo público que venía desempeñando, y lo mismo ocurriría cuando se dieran los supuestos de responsabilidad política y administrativa.”<sup>75</sup>*

---

<sup>73</sup> González Jiménez, A. Idem, p. 48.

<sup>74</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. CD-IUS 2008, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, Tesis VI.3°.A.57ª p. 1369.

<sup>75</sup> Fernández Ruiz, J. Ibidem, pp. 124-125.

Asimismo el ya citado autor Sergio Monserrit Ortiz Soltero, respecto del término destitución señala lo siguiente:

*“La destitución es la sanción administrativa que se impone al servidor público responsable y que deja sin efectos el nombramiento que formaliza la relación jurídico- laboral con el Estado.”<sup>76</sup>*

Por su parte, el autor Herrera Pérez Alberto, en su obra Intitulada *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Análisis Dogmático*, señala respecto del término Destituir lo siguiente:

*“Destituir significa alejar a alguien del cargo que ejerce. Mediante la destitución se priva o separa al servidor público del desempeño o ejercicio del cargo o puesto que desempeña en el servicio público. La destitución impide al servidor público ejercer el empleo, cargo o comisión del cual fue separado. También implica una cesación definitiva en el ejercicio del empleo, cargo o comisión materia de ésta, pero lo anterior no quiere decir que dicho servidor que limitado para desempeñar otro empleo, cargo o comisión en el servicio público. En otras palabras, se destituye o se hace cesar al servidor público en el ejercicio del puesto que desempeñaba al momento de imponérsele la sanción administrativa, pero lo anterior no lo limita para que válidamente pueda ejercer otro empleo, cargo o comisión en el servicio público. Recordemos que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos circunscribe a la destitución respecto del ‘puesto’ y no la función en el servicio público, la cual se reserva exclusivamente para la inhabilitación.”<sup>77</sup>*

Otro autor, señala de la destitución:

*“...esta sanción consiste en la remoción del nombramiento laboral, lo cual no implica cese alguno del trabajo; esto es, no tiene los efectos que tendría un despido. Conviene aclarar que en estos casos el patrón, o sea, el titular de la dependencia o entidad en la que trabaje el servidor público sancionado, no*

---

<sup>76</sup> Monserrit Ortiz Soltero, S. Ibidem., pp. 174-175.

<sup>77</sup> Herrera Pérez, A. Ibidem, pp. 40-41.

*lleva a cabo un despido injustificado, ya que únicamente está acatando una resolución de índole administrativo emitida por la Secretaría, pues de no cumplir con la aplicación de la misma, se haría merecedor a su vez, a una sanción.*<sup>78</sup>

Continuando con las sanciones, tenemos que respecto de la Económica, Sergio Monserrit Ortiz Soltero señala lo siguiente:

*“Consiste en la obligación del servidor público responsable, de pagar a la Hacienda Pública, una cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos calculada en tres tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios o por la obtención indebida de beneficios económicos y en ningún caso podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados. La sanción económica está íntimamente relacionada con la responsabilidad civil del servidor público, en tanto que como producto de su conducta infractora, está obligado a reparar el daño, satisfacer los perjuicios y pagar las sanción económica con bienes de su propiedad que alcancen a cubrir estos conceptos. Procede declarar que es operante aplicar, en el mismo acto procesal como lo es la resolución, una sanción esencialmente administrativa como la destitución y otra de tipo económica, ya que la naturaleza de las mismas es diferente, en tanto que ésta es de carácter patrimonial y busca la reparación de los daños y perjuicios y/o un castigo económico al infractor por la obtención de un lucro indebido, mientras que mediante la imposición de aquella se pide la terminación de los efectos de un nombramiento, sin responsabilidad para el Estado. La resolución mediante la cual se impongan sanciones económicas, constituirán créditos fiscales a favor de la Hacienda Pública y se harán efectivas mediante el procedimiento coactivo de ejecución que contemplan las leyes fiscales. De acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, aprovechamientos o sus accesorios incluyendo los que se deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta propia...es decir, una vez constituido el*

---

<sup>78</sup> González Jiménez, A. Ibidem., p. 49.

*crédito fiscal derivado de la imposición de la sanción económica la autoridad hacendaria lo deberá actualizar desde el mes en que debió hacerse el pago hasta el mes en que se efectúe, en la inteligencia que la falta de pago oportuno da lugar, además, al pago de recargos por concepto de indemnización. En su caso, los recargos se calcularán aplicando al monto de la sanción económica la tasa que resulte de sumar las aplicables en cada año para cada uno de los meses transcurridos en el periodo de su actualización...es la Facultad de la Secretaría de la Función Pública...en cualquier fase del procedimiento administrativo disciplinario, que proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida, en el supuesto que estos desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del Contralor Interno o del titular del área de responsabilidades. Una vez impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se volverá definitivo.”<sup>79</sup>*

Asimismo, Herrera Pérez Alberto, en su obra intitulada *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Análisis Dogmático*, señala respecto de la Sanción Económica lo siguiente:

*“...una forma de punir la conducta del servidor público.”<sup>80</sup>*

A su vez, Arturo González Jiménez indica respecto de la sanción económica:

*“...consiste en la aplicación de hasta tres tantos del daño patrimonial o menoscabo que haya sufrido el patrimonio contable de la Dependencia o Entidad en términos del artículo 113 Constitucional. La sanción económica persigue la reparación del daño o merma que haya sufrido la dependencia o entidad con motivo del actuar del servidor público sancionado. Para que esta se configure, debe ser contabilizada por el órgano fiscalizador y reflejarse en la contabilidad y los estados financieros de la entidad o dependencia, y acreditarse con la prueba contable que contablemente cuantifique el daño sufrido. De otra manera, la sola presunción de daño o quebranto patrimonial,*

---

<sup>79</sup> Monserrit Ortiz Soltero, S. Ibidem, pp.175-177.

<sup>80</sup> Herrera Pérez, A. Ibidem, p. 41.

*puede desvirtuarse mediante una prueba pericial en contabilidad que analice la contabilidad del organismo presuntamente quebrantado o dañado.*<sup>81</sup>

La entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en su publicación denominada *Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público*, señaló respecto de sanción económica lo siguiente:

*“Es la multa que la autoridad administrativa o judicial impone al servidor público con la finalidad de reparar el daño causado a la Hacienda Pública Federal o a la del Distrito Federal o, si no existió éste, entonces la de punir al servidor público responsable mediante el sacrificio de parte de su riqueza.”*<sup>82</sup>

Finalmente tenemos que Sergio Monserrit Ortiz Soltero señala respecto de la sanción de inhabilitación, lo siguiente:

*“La última sanción administrativa que contempla la ley de la materia es la inhabilitación, que consiste en la privación temporal que se impone al servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno. La imposición de esta sanción implica conductas sumamente graves que pueden tipificarse en la legislación penal. Cuando se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro indebido o cause daños y perjuicios, será de uno hasta diez años, si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación. La Ley de Responsabilidades de 2002 fijó los criterios para imponer, en el ámbito administrativo –toda vez que también es una sanción penal-, la inhabilitación con base en la gravedad de la conducta infractora y en la causación de daños y perjuicios o la obtención de un lucro indebido. En éste orden de ideas, ésta es aplicable por un periodo de seis meses a un año cuando la conducta del*

---

<sup>81</sup> González Jiménez, A. *Ibidem*, p.49.

<sup>82</sup> Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público*. SECOGEF, México, 1994, p. 93.

*servidor público no sea considerada como grave por la Ley –penúltimo párrafo de su artículo 13- y cuando no haya causado daños o perjuicios o no obtenga un lucro indebido, y se impondrá de uno hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos. En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución. Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley, por un plazo mayor de diez años pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar dé aviso a la Secretaría en forma razonada y justificada, de tal circunstancia. La contravención a esta disposición será causa de responsabilidad administrativa, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado. Así también, la ley de la materia impone la obligación a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para obtener, sin excepciones y antes de expedir el nombramiento o celebrar contrato, la constancia de no inhabilitación de quienes pretendan ingresar al servicio público.”<sup>83</sup>*

Además de lo anterior, se tiene que el autor Herrera Pérez Alberto, en su obra Intitulada *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Análisis Dogmático*, señala respecto del término Inhabilitación lo siguiente:

*“Por inhabilitación debemos entender la declaración de que alguien es inhábil o incapaz para ejercer un empleo, cargo o comisión. Se entiende que al imponer la inhabilitación, el sujeto no tiene la capacidad o aptitud necesarias para actuar en el servicio público, y que de continuar en su ejercicio acarrearía graves consecuencias al mismo. La inhabilitación consiste en el impedimento absoluto para que el servidor público ejerza un empleo, cargo o comisión en el servicio público durante un tiempo determinado (de uno a veinte años). Es de*

---

<sup>83</sup> Monserrit Ortiz Soltero, S. Ibidem, pp.177-178.

*destacar que la inhabilitación no tiene como consecuencia directa que el servidor público quede separado de su empleo, cargo o comisión. Esto se desprende de la lectura de la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que en su artículo 13 establece: ‘En los casos de infracciones graves, se impondrá, además, la sanción de destitución’. Lo anterior significa que la destitución per sé, no conlleva la separación del empleo para el servidor público sancionado (sino exclusivamente impedirle cualquier actividad en el servicio público), puesto que si no fuera de ésta manera, el legislador no hubiera establecido que para los casos graves se impondría ‘además’ la destitución como medida de separar del empleo al servidor público...es decir, en los casos en que el servidor público fue sancionado con una inhabilitación, al momento de ejecutarse dicha sanción tendrá como consecuencia obligada que el servidor público cese en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, lo que si bien técnicamente no es una separación del cargo (como podría ser si se le suspende o destituye), en efecto sucede con la finalidad de dar cumplimiento a la sanción impuesta...En otras palabras...causa que impedía al servidor público el ejercicio de un empleo, cargo o comisión en el servicio público (inhabilitación) por un lapso determinado...’.*<sup>84</sup>

Arturo González Jiménez señala respecto de inhabilitación lo siguiente:

*“A raíz de la imposición de éste tipo de sanción, la persona sancionada no puede ocupar cargo alguno en la Administración Pública Federal, por el tiempo que haya sido sancionado. En estricto sentido esta sanción solo aplica en el ámbito federal sin embargo, la Secretaría ha suscrito convenios con las diversas entidades federativas a efecto de que aquellos servidores públicos sancionados en el orden de la federación, no sean empleados en la entidad federada a donde pueden ser contratados toda vez que esta ley, es de aplicación federal.”*<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Herrera Pérez, A. Ibidem, pp. 41-42.

<sup>85</sup> González Jiménez, A. Ibidem, pp. 49-50.

En el Semanario Judicial de la Federación encontramos definida a la inhabilitación en la tesis cuyo rubro reza:

*“INHABILITACIÓN COMO SANCIÓN ADMINISTRATIVA Y COMO PENA. La inhabilitación, entendida como la sanción por virtud de la cual se declara al sancionado como no apto o incapaz de ejercer ciertos derechos...como una sanción administrativa para el servidor público que ha fallado a los principios y reglas que presiden la función pública, conforme al artículo 56, fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuyo supuesto sólo restringe temporalmente su capacidad para ocupar cargos públicos sin lesionar sus demás derechos civiles, políticos o de familia.”<sup>86</sup>*

Visto lo anterior, nosotros podremos entender que sanción es la medida disciplinaria impuesta a un servidor público para castigarlo como consecuencia de sus actos u omisiones irregulares, con el fin de resarcirlos y no siga afectando la correcta marcha de la administración pública pudiendo ser éstas el apercibimiento (publico o privado), la amonestación (pública o privada), la suspensión, la destitución, la inhabilitación y la sanción económica.

### ***1) Prescripción.***

A su vez, conviene recordar que al existir cuatro tipos de responsabilidad, que son la administrativa, la penal, la civil y la política, en esa virtud, se tiene que *in genere* en esos cuatro campos de la responsabilidad, también existe la figura de la prescripción normada en cada una de ellos acorde con su naturaleza.

Así, tenemos que el gramaticalmente el Diccionario de la Lengua Española señala del término prescripción:

---

<sup>86</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. CD-IUS 2008, Novena Época., Instancia Pleno, Tomo III, Abril de 1996, Tesis P.LXI/96, p. 93

*“(Del lat. praescriptio, -ōnis). 1. f. Acción y efecto de prescribir. 2. f. ant. Introducción, proemio o epígrafe con que se empieza una obra o escrito. ~ adquisitiva. 1. f. Der. usucapión. ~ extintiva. 1. f. Der. Modo de extinguirse un derecho como consecuencia de su falta de ejercicio durante el tiempo establecido por la ley.”<sup>87</sup>*

Dentro de la Enciclopedia Jurídica Mexicana, encontramos que prescripción es:

*“El modo de adquirir cosa ajena a través de la posesión de ella durante cierto tiempo y con los requisitos marcados por la Ley, o de liberarse de una obligación que se hubiere contraído y cuyo cumplimiento no se exija durante el tiempo que marque la Ley”<sup>88</sup>*

Encontramos definida en una tesis del Semanario Judicial de la Federación el concepto de Prescripción como a continuación sigue:

*“PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD. DIFERENCIAS ENTRE SI. De conformidad con lo establecido por el artículo 78, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que se refiere a la prescripción de las facultades de la autoridad para imponer sanciones que esa ley prevé...la prescripción es la pérdida de la facultad de la autoridad de iniciar el procedimiento administrativo en contra de los funcionarios.”<sup>89</sup>*

El autor Arturo González Jiménez, señala respecto del término que nos ocupa lo siguiente:

*“La prescripción es una figura procesal mediante la cual se da la extinción de la responsabilidad por transcurso del tiempo.”<sup>90</sup>*

---

<sup>87</sup> Real Academia de la Lengua. Ibidem, tomo II, p. 1826.

<sup>88</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Ibidem, Tomo “M-P” p. 704.

<sup>89</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. CD-IUS 2008, Novena Epoca, Tomo IX, Enero de 1999, Tesis I.4°.A.253 A, p. 897.

<sup>90</sup> González Jiménez, A. Ibidem, p. 116.

También encontramos que en el Manual del Justiciable en Materia Penal, editado por la Suprema Corte de Justicia encontramos respecto de prescripción lo siguiente:

*“La prescripción extingue la sanción, y para ella basta el simple transcurso del tiempo señalado por la ley; los plazos para ese efecto son personales y continuos, corren desde el día siguiente a aquel en que el condenado se sustraiga a la acción de la justicia, si las sanciones son privativas o restrictivas de libertad, y si no lo son, desde la fecha de la sentencia ejecutoria.”<sup>91</sup>*

El autor Joaquín Martínez Alfaro, refiere por prescripción lo siguiente:

*“La prescripción extintiva, liberatoria o negativa, es una forma de extinguir las obligaciones por el transcurso del tiempo, sin satisfacer al acreedor y que el deudor hace valer por vía de acción o de excepción, cuando el acreedor deja transcurrir el plazo que señala la Ley sin ejercitar su derecho y se dicta una sentencia que absuelve al deudor en atención a la prescripción que invocó.”<sup>92</sup>*

A su vez, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 114 señala en lo referente a la prescripción lo siguiente:

*“El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.*

*La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.*

*La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que*

---

<sup>91</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Manual del Justiciable-Materia Penal*. 1ª edición, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la S.C.J.N., México, 2003, p. 105.

<sup>92</sup> Martínez Alfaro, Joaquín. *Obligaciones*. Editorial Porrúa, México, 2000, Página 351.

*hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.*<sup>93</sup>

Sobre el tema de prescripción, cabe señalar que el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala lo siguiente:

*“Las facultades del superior jerárquico, de la Secretaría para imponer las sanciones que esta Ley prevé se sujetarán a lo siguiente:*

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

*II.- En los demás casos prescribirán en tres años.”*<sup>94</sup>

A su vez, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 34 y respecto de la figura jurídica que nos ocupa, señala lo siguiente:

*“Las facultades de la Secretaría, del Contralor Interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.*

*En tratándose de infracciones graves, el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.*

*La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción..”*<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ibidem, p. 74*

<sup>94</sup> *www. funcionpublica.gob.mx. Leyes. Consulta septiembre 2009.*

<sup>95</sup> *Agenda de la Administración Pública Federal- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Idem, p. 14.*

En el Código Penal para el Distrito Federal, encontramos en el artículo 105 respecto de prescripción lo siguiente:

*“Artículo 105. (Efectos y características de la prescripción). La prescripción es personal y extingue la pretensión punitiva y la potestad de ejecutar las penas y las medidas de seguridad, y para ello bastará el transcurso del tiempo señalado por la ley.”<sup>96</sup>*

En nuestro concepto, podemos considerar que prescripción es la extinción de la responsabilidad por transcurso del tiempo, lo que trae aparejada la extinción de la facultad de la autoridad competente para imponer sanciones a un servidor público responsable de un acto antijurídico, por haber transcurrido en exceso el término que la norma establece para ello.

#### ***m) Preclusión.***

El *Diccionario de la Lengua Española*, señala respecto del presente término lo siguiente:

*“(Del lat. praecclusio, onis). F. Der. carácter del proceso según el cual el juicio se divide en etapas, cada una de las cuales clausura la anterior sin posibilidad de replantear lo ya decidido en ella.”<sup>97</sup>*

También podemos encontrar dentro de la citada Enciclopedia Jurídica Mexicana, la definición de preclusión en los siguientes términos:

*“Del latín praeccludo, praecclusi, praecclusum, que quiere decir, cerrar, arrancar, obstruir, impedir, caducar, extinguirse...”<sup>98</sup>*

---

<sup>96</sup> Agenda Penal del D.F.2007-Código Penal para el Distrito Federal.19ª edición, editorial ISEF, Contenido General II, México, 2007, p. 29.

<sup>97</sup> Real Academia de la Lengua. Ibidem, tomo II, p. 1826.

<sup>98</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Ibidem, Tomo M-P, p. 680

El profesor Emérito por la UNAM, Cipriano Gómez Lara, respecto de ésta figura jurídica señala:

*“El concepto de preclusión está íntimamente ligado con los aspectos temporales del proceso. Entendemos por preclusión, la pérdida de los derechos procesales por no haberlos ejercido en la oportunidad que la Ley da para ello... Este concepto de la preclusión, está relacionado con el de la carga procesal; así, precluye un derecho al no contestarse una demanda, al no ofrecerse pruebas, al no impugnarse una resolución, dentro de los plazos y oportunidad que la ley procesal fija para ello.”<sup>99</sup>*

Ignacio Burgoa, en su Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, refiere respecto de Preclusión:

*“Implica la pérdida de un Derecho Procesal, por no haberse ejercido dentro del término que fije la Ley.”<sup>100</sup>*

Por nuestra parte, consideramos que preclusión es la pérdida de un Derecho dentro de un proceso o un procedimiento, en que la norma fija plazos para ejercerlo.

#### **n) Caducidad.**

El bien señalado *Diccionario de la Lengua Española*, refiere respecto del término que nos ocupa lo siguiente:

*“f. cualidad de caduco. \* Der. Extinción de una facultad o de una acción por el mero transcurso de un plazo configurado como ley como carga para el ejercicio de aquellas. Tengo un plazo de caducidad de un mes para recurrir la multa. \*de la*

---

<sup>99</sup> Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. 10ª edición, editorial Oxford University Press, México, 2005, p. 249.

<sup>100</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. 5ª edición, editorial Porrúa, México, 1997, pp. 347 y 348.

*Instancia. F. Der. Terminación de un proceso por falta de actividad de la instancia.*<sup>101</sup>

También nuestra Enciclopedia Jurídica Mexicana, refiere respecto de éste término lo siguiente:

*“Es voz anticuada y se formó de la latina ‘caducitas’...en conclusión, la legislación, la jurisprudencia y la doctrina, atribuyen a la palabra caducidad diversos significados, entre otros los siguientes...la legislación procesal denomina caducidad de la instancia a la extinción del proceso por inactividad de las partes durante cierto lapso...”*<sup>102</sup>

Para el procesalista Cipriano Gómez Lara, caducidad es:

*“Otra institución interesante, entre los aspectos temporales del proceso, es la caducidad procesal...es la pérdida de todos los derechos procesales a causa de la inactividad de las partes, inactividad total y bilateral, y opera una vez que transcurre determinado plazo que la ley señala. Técnicamente se habla de la caducidad de la instancia. Los plazos para que se dé ésta caducidad, varían según la ley y según el asunto de que se trate. La caducidad no produce la pérdida de los derechos de fondo, de modo que la cuestión planteada puede replantearse en un proceso ulterior y distinto, sin perjuicio del transcurso de los plazos de prescripción. Generalmente, al decretarse la caducidad de un proceso se tiene a la prescripción como no interrumpida; en otras palabras, como si no se hubiera presentado la demanda que inició el proceso en el cual ha sido declarada la caducidad de un proceso se tiene a la prescripción. Se puede considerar a la caducidad desde el ángulo procesal, como un verdadero desistimiento tácito bilateral, puesto que las partes en el proceso lo han abandonado y no tienen interés en proseguirlo. Aún existen muchas leyes procesales que no la contemplan y, por ello, los procesos que regulan nunca caducan, cosa que es un verdadero absurdo, ya que cuando las partes no acuden al tribunal, demuestran que no tienen interés.”*<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Real Academia de la Lengua. Ibidem, tomo I, p. 388.

<sup>102</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Ibidem, Tomo “C”, pp. 3-6.

<sup>103</sup> Gómez Lara, Cipriano. Ibidem, p. 249

En el Semanario Judicial de la Federación tenemos que el concepto de Caducidad se define como sigue:

*“PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD. DIFERENCIAS ENTRE SI. ...La caducidad es la pérdida de la facultad para resolver de la autoridad que se da, de acuerdo con lo que establece el artículo 64, fracción del mismo ordenamiento legal, que le otorga a la secretaría que haya instrumentado e procedimiento de responsabilidad, un plazo de treinta días hábiles para imponer o no al infractor sanciones administrativas...”<sup>104</sup>*

Nosotros pensamos que Caducidad es la pérdida temporal del derecho de instar ante una autoridad para hacer valer una acción por la inactividad de quien se encuentre legitimado para hacerlo.

#### **o) Queja**

Otro concepto interesante y polisémico es el de Queja, mismo que el *Diccionario de la Lengua Española*, define como:

*“\* Acción de quejarse. \* Acusación ante un juez o tribunal competente, ejecutando en forma solemne y como parte del proceso la acción penal contra los responsables de un delito.”<sup>105</sup>*

La citada Enciclopedia Jurídica Mexicana señala respecto de éste concepto:

*“...la queja como una denuncia contra determinadas conductas judiciales que se consideran indebidas...equivale a una denuncia cuando se utiliza para manifestar inconformidad con la actuación de los funcionarios judiciales...”<sup>106</sup>*

---

<sup>104</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. CD-IUS 2008, Novena Epoca, Tomo IX, Enero de 1999, Tesis I.4º.A.253 A, p. 897.

<sup>105</sup> Real Academia de la Lengua. Ibidem, tomo II, p. 1874.

<sup>106</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Ibidem, Tomo “Q-Z”, pp. 3-6

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos, contempla el término Queja en sus artículos 6 y 10, ya que señala lo siguiente:

*“Artículo 6. Cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, materia de las quejas..., queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional...debiendo las autoridades a que alude el artículo 3 turnar las quejas...a quien deba conocer de ellas. ...”*

*“Artículo 10. En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el Público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas... por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.*

*Las quejas... deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.*

*La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas... del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.”<sup>107</sup>*

Nosotros consideramos que la Queja es una especie de la denuncia, formulada por un particular o un servidor público ante una autoridad, en la que hace del conocimiento hechos presumiblemente son irregulares cometidos por servidores públicos, mismos que le ocasionan un agravio personal y directo, para que sean disciplinados.

### **p) Denuncia**

El supracitado *Diccionario de la Lengua Española*, señala que denuncia es:

*“f. Acción y efecto de denunciar. \* Der. Documento en que se da noticia a la autoridad competente de la comisión de un delito o falta.”<sup>108</sup>*

---

<sup>107</sup> Agenda de la Administración Pública Federal-Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Idem. pp. 3 y 10.

<sup>108</sup> Real Academia de la Lengua. Ibidem, tomo I, p. 748.

Nuestra ya citada Enciclopedia Jurídica Mexicana señala que Denuncia es:

*“...la expresión denuncia tiene varios significados, pero el más amplio y difundido es el que la entiende como el acto en virtud del cual una persona hace del conocimiento de un órgano de autoridad la verificación o comisión de determinados hechos, con objeto de que dicho órgano promueva o aplique las consecuencias jurídicas o sanciones previstas en la Ley o reglamentos.”<sup>109</sup>*

En el Manual del Justiciable en materia Penal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, encontramos que denuncia es:

*“La denuncia es el medio a través del cual las personas hacen del conocimiento del Ministerio Público la comisión de hechos que puedan constituir un delito y, en caso de urgencia, ante cualquier funcionario o agente de policía.”<sup>110</sup>*

Nuestra Constitución Política, en su artículo 109 fracción III in fine, señala respecto de la Denuncia lo siguiente:

*“Cualquier Ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.”<sup>111</sup>*

Por otra parte tenemos que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en sus artículos 6 y 10, señala respecto de la Denuncia lo siguiente:

*“Artículo 6. Cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, materia de las ... denuncias, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional...debiendo las*

---

<sup>109</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Ibidem, Tomo “D-E”, p. 146.

<sup>110</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Op. Cit., p. 13.

<sup>111</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ibidem, p. 72.

*autoridades a que alude el artículo 3 turnar las ... denuncias a quien deba conocer de ellas. ...”*

*“Artículo 10. En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el Público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar... denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.*

*Las... denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.*

*La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas... del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.”<sup>112</sup>*

Para Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, denuncia es:

*“Acto mediante el cual se pone en conocimiento de la autoridad la comisión de algún delito o infracción legal.”<sup>113</sup>*

Los coautores Alfredo Adam Adam y Guillermo Becerril Lozada, en su obra *Auditoría al desempeño en México*, también conciben el concepto de denuncia al señalar:

*“Denuncia de Hechos: Acción mediante la cual la ASF (Auditoría Superior de la Federación) hace del conocimiento del Ministerio Público de la Federación una irregularidad detectada en el ejercicio de sus funciones de fiscalización, que pudiera ser constitutiva de un delito imputable a un servidor público o a un particular por actos u omisiones en el desempeño de su empleo, cargo, comisión o actividad.”<sup>114</sup>*

Guillermo Colín Sánchez, refiere respecto de la denuncia lo siguiente:

---

<sup>112</sup> Agenda de la Administración Pública Federal-*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* Ibidem. Págs. 57 y 62.

<sup>113</sup> De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*. 27ª edición, editorial Porrúa, México, 1999, p. 223.

<sup>114</sup> Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo. *Auditoría al Desempeño en México*. 1ª edición, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, México, 2008, p. 126.

*“La denuncia de los hechos. Con el objeto de llevar a cabo los procedimientos para aplicar las sanciones administrativas, en todas las dependencias gubernamentales se ordena queden establecidos módulos o unidades específicas con fácil acceso al público para que presenten sus quejas y denuncias en razón del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, lo que equivale a que con la denuncia misma se inicie el procedimiento administrativo correspondiente.”<sup>115</sup>*

Por nuestra parte consideramos que Denuncia es el acto consistente en hacer del conocimiento de una autoridad, hechos que afectan a un tercero, considerados presumiblemente irregulares y respecto de los cuales existe la necesidad de aplicar una sanción al autor de los mismos.

#### **q) Auditoría**

El ya citado Diccionario de la Lengua Española, define el concepto que nos ocupa como:

*“... \* contable. F. Revisión de la contabilidad de una empresa, de una sociedad, etc., realizada por un auditor.”<sup>116</sup>*

Continuando con la Enciclopedia Jurídica Mexicana, tenemos que señala respecto de auditoría lo siguiente:

*“Es el exámen de los libros de contabilidad, de los registros, documentación y comprobación correspondiente de una persona, de un fideicomisario, de una sociedad, de una corporación, de una institución, de una empresa, de una sucesión, de una oficina pública, de una copropiedad o de un negocio especial cualquiera, llevada a cabo con el objeto de determinar la exactitud o*

---

<sup>115</sup> Colín Sánchez, Guillermo. *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*. 13ª edición, editorial Porrúa, México, 1992, pp. 656-657.

<sup>116</sup> Real Academia de la Lengua. *Ibidem*, tomo I, p. 248.

*inexactitud de las cuentas respectivas, e informar y determinar a cerca de ellas.*<sup>117</sup>

Alberto Herrera Pérez señala respecto de Auditoría lo siguiente:

*“...recordemos que para verificar la evolución patrimonial de los servidores públicos la Secretaría lo puede hacer a través de una auditoría o investigación.”*<sup>118</sup>

En el libro Auditoría al Desempeño en México, encontramos respecto de auditoría lo siguiente:

*“...auditoría financiera, mejor denominada como auditoría de estados financieros...cuyo objetivo es brindar elementos de juicio, para que el auditor emita una opinión a cerca de la razonabilidad de las cifras que se presentan en los estados financieros. ...auditoría administrativa que también se denomina operacional, operativa o de sistemas, en función de su profundidad y alcance... auditoría técnica como un campo más de la auditoría que tiene como objeto revisar y evaluar las actividades especializadas que son de su competencia. ...auditoría de evaluación de programas. Ésta es una auditoría a las entidades y dependencias gubernamentales que analiza la eficacia y congruencia alcanzada en el logro de objetivos y las metas establecidas, en relación con su ejercicio presupuestal. También existe la auditoría de legalidad que: tiene como finalidad revisar si la dependencia o entidad en el desarrollo de sus actividades ha observado el cumplimiento de disposiciones legales que le sean aplicables (leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, etcétera)... La auditoría integral tiene un enfoque histórico sobre la entidad, en la que la analiza como un todo y también a cada una de sus partes. De esta forma comprende a toda la operación de la entidad y evalúa también su relación con el entorno... La auditoría al desempeño solo analiza lo que sea decisivo o crítico para el cumplimiento de la misión y de la visión.”*<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M, Ibidem, tomo “A” pp. 426-427.

<sup>118</sup> Herrera Pérez, A. Ibidem, p. 78.

<sup>119</sup> Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo. Op. Cit., pp.71-72.

Otro autor, señala respecto del término que nos ocupa lo siguiente:

*“El elemento por excelencia de control de carácter preventivo y correctivo, en una organización económica cualquiera, incluyendo a la administración pública, lo es la auditoría interna; el Institute of Internals Auditors la define como ‘una función independiente de valoración, establecida dentro de una organización, para examinar y evaluar sus actividades en beneficio de la propia organización. Su objetivo es servir de base para que los miembros de una organización desempeñen con eficacia sus responsabilidades”<sup>120</sup>*

El autor Arturo González Jiménez señala respecto del término Auditoría:

*“...tienen como objeto, prevenir y corregir posibles fallas y, en su caso, determinar la irregularidad que ya no es prevenible sino sancionable. Todas estas actuaciones deben ajustarse a Derecho y de preferencia ser practicadas por técnicos en las diversas materias, contadores públicos, ingenieros, abogados, que determine con exactitud la posible irregularidad.”<sup>121</sup>*

Cabe señalar que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, contempla en sus artículos 20, 41 y 42 respecto de la auditoría lo siguiente:

*“Artículo 20. Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual, éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas.*

*La Secretaría o el contralor interno podrán comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a través de operativos específicos de*

---

<sup>120</sup> Márquez Gómez, Daniel. *Función Jurídica de Control de la Administración Pública*. 1ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 2005, p.178.

<sup>121</sup> González Jiménez, A. *Ibidem*, p.60.

*verificación, en los que participen en su caso los particulares que reúnan los requisitos que aquélla establezca.”.*

*“Artículo 41. La Secretaría podrá llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los servidores públicos.*

*Cuando existan elementos o datos suficientes que hagan presumir que el patrimonio de un servidor público es notoriamente superior a los ingresos lícitos que pudiera tener, la Secretaría, fundando y motivando su acuerdo, podrá citarlo para que manifieste lo que a su derecho convenga, en los términos del artículo siguiente.”.*

*“Artículo 42... La facultad de la Secretaría para efectuar las investigaciones o auditorías a que se refiere el artículo anterior, subsistirá por todo el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y hasta tres años después de haberlo concluido.”.<sup>122</sup>*

Nosotros consideramos que auditoría es el instrumento jurídico contable, que sirve para revisar la correcta o deficiente aplicación de los recursos de un ente y en su caso la observancia irregular de la normatividad.

### ***r) Procedimiento Administrativo Disciplinario***

Antes de definir lo que es Procedimiento Administrativo Disciplinario, conviene señalar qué es procedimiento para así poder entender de forma clara, cuál es el significado del término que nos ocupa. En esa virtud, es bien sabido que existen múltiples definiciones del término Procedimiento; una de ellas es la que señala el *Diccionario de la Lengua Española* al señalar que procedimiento es:

*“m. Acción de proceder. \* Método de ejecutar algunas cosas. \* Actuación por trámites judiciales o administrativos.”.<sup>123</sup>*

---

<sup>122</sup> Agenda de la Administración Pública Federal-*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. Ibidem, pp. 9, 18 y 19.

<sup>123</sup> Real Academia de la Lengua. Ibidem, tomo II, p. 1837.

Continuando con las definiciones del citado *Diccionario de la Lengua Española*, tenemos que respecto del término Disciplinario señala lo siguiente:

*“(De Disciplina). Adj. Perteneiente o relativo a la disciplina. \* Que establece subordinación y sujeción a determinadas reglas. \* Dicho de una pena que se impone por vía de corrección.”<sup>124</sup>*

El autor Juan Francisco Arroyo Herrera en su obra intitulada Régimen Jurídico del Servidor Público, toca el tema al señalar:

*“El procedimiento es una sucesión de actos y hechos que tienen una triple vinculación entre sí, cronológica, en cuanto a que tales actos se verifican progresivamente durante determinado tiempo; lógica en razón de que se relacionan entre sí como presupuesto y consecuencias, y teleológicas, pues se analiza en razón del fin que persiguen”<sup>125</sup>*

Asimismo, se tiene que la Suprema Corte de Justicia, en su obra intitulada *Manual del Justiciable. Elementos de Teoría General del Proceso* señala lo siguiente:

*“...Ciertamente, el procedimiento actualiza al proceso y deriva de él, pues no puede existir un procedimiento sin un proceso, así como éste debe provenir de la existencia de un litigio. En resumen, mientras que el proceso es una sucesión de actos vinculados entre sí, respecto de un objeto común, que es la solución de una controversia entre partes, el procedimiento es el conjunto de actos que se verifican en la realidad dentro de un proceso, que habrá sido instaurado a causa de un litigio.”<sup>126</sup>*

Conviene apuntar que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 2º fracción XXII, señala que Procedimiento Administrativo es:

---

<sup>124</sup> Real Academia de la Lengua. *Ibidem*, tomo I, p.831.

<sup>125</sup> Arroyo Herrera, J. F. *Ibidem*, p. 17.

<sup>126</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Manual del Justiciable- Elementos de Teoría General del Proceso*. Segunda reimpresión, México, 2004, pp.13-14.

*“Conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general”<sup>127</sup>*

Asimismo se tiene Jorge Fernández Ruiz, en el Diccionario de Derecho Administrativo, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., señala respecto de Procedimiento Administrativo lo siguiente:

*“Es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración...quedan incluidos en este concepto, los de producción, ejecución, autocontrol, e impugnación de los actos administrativos y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa.*

*El mejor vehículo legal para cumplir por las autoridades con la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución...En él, la Administración antes de pronunciarse y dictar resolución conoce la realidad concreta que examina y oye a los administrados con la amplitud necesaria, recibiendo y valorando las pruebas que estos presentan, analizando las razones de hecho y de Derecho para evitar pretensiones que pudieran resultar injustas e ilegales.*

*Es obligación para todas las autoridades del país cumplir con la garantía de audiencia... Dos procedimientos administrativos principales se advierten en la vida legal y práctica de la administración, el de elaboración o producción del acto administrativo y el de impugnación del mismo...El mismo procedimiento administrativo previsto para tramitar un recurso administrativo e impugnar un acto administrativo termina con otro acto de la misma especie.”<sup>128</sup>*

El autor Godolfino Humberto Juárez Mejía, en su citada obra Elementos para una Teoría de la Responsabilidad Pública, señala respecto de procedimiento administrativo disciplinario lo siguiente:

---

<sup>127</sup> Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Ibidem, p. 2.

<sup>128</sup> Fernández Ruiz, J. Ibidem, pp. 215-216.

*“La Ley de Responsabilidades Administrativas en su artículo 21 establece a grandes rasgos los pasos que integran el procedimiento disciplinario: emplazamiento; audiencia de ley; ofrecimiento y admisión de pruebas; desahogo de pruebas; formulación de la resolución que deba recaer en el procedimiento y notificación de la misma al interesado. El desarrollo de este procedimiento administrativo disciplinario es en términos generales, similar al de cualquier otro proceso, con la diferencia de que en éste al quejoso o denunciante no se le reconoce interés jurídico, por lo que puede entenderse que hay una sola parte, el servidor público presunto responsable, o bien existe una confusión de papeles entre la parte acusadora y el juzgador; convirtiéndose la acusador, por lo mismo, en juez y parte.”<sup>129</sup>*

José Luis Soberanes Fernández, en *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos* señala respecto del Procedimiento Administrativo Disciplinario lo siguiente:

*“Existe un procedimiento básico establecido por la Ley y que es común a la Secretaría de la Contraloría y a las Contralorías Internas para investigar, determinar responsabilidades y sancionar en su caso a los servidores públicos que hayan incurrido en una causa de responsabilidad administrativa.”<sup>130</sup>*

Otro autor señala que Procedimiento Administrativo Disciplinario es:

*“...donde se debe investigar los hechos materia de la queja o denuncia, para aplicar, posteriormente, las sanciones que correspondan... En éste sentido, consideramos que las fases del procedimiento disciplinario son: presentación de la queja o denuncia; radicación de la queja o denuncia, e inicio del procedimiento disciplinario; investigación de los hechos materia de la queja o denuncia si se comprueba el hecho presuntivo de responsabilidad administrativa y se puede atribuir a un servidor público, citatorio o notificación, o en su defecto, resolución de inexistencia de responsabilidad; audiencia de ley y resolución de responsabilidad o de no responsabilidad e imposición de*

---

<sup>129</sup> Juárez Mejía, G. H. Ibidem, pp. 103-104

<sup>130</sup> Soberanes Fernández, José Luis y Orozco Enriquez, J. de Jesús, Coordinadores y otros. *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Editorial Manuel Porrúa, México, 1984, p. 139.

sanciones... su teleología se surte en la aplicación del derecho al caso concreto, dirimiendo una controversia derivada de la presunta infracción a la legalidad administrativa. En el procedimiento disciplinario existe un verdadero conflicto de intereses, centrado en la pretensión del estado de preservar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público, y la pretensión contraria del servidor público presunto responsable de sustraerse a dicho órgano ético, así como un órgano, la contraloría interna, encargado de establecer si existe o no dicha vulneración y, en el supuesto afirmativo, aplicar las sanciones que en derecho procedan. No eludimos que puede darse el caso del allanamiento a la pretensión sancionadora administrativa del Estado; sin embargo esto no cambia el ethos jurisdiccional del procedimiento disciplinario. Consideramos que ésta actividad de los órganos internos de control, posee las notas esenciales características para ser considerada una actividad materialmente jurisdiccional, puesto que existe un litigio, representado por la pretensión del Estado de aplicar sanciones administrativas y la del presunto responsable de sustraerse a la misma; existen dos partes y un órgano de jurisdicción, el presunto responsable y el representante designado por el titular de la dependencia o entidad de la administración pública federal donde preste sus servicios, y como órgano de jurisdicción la contraloría interna; existe una secuencia de etapas: recepción de la queja o denuncia, radicación, citación, notificación, audiencia, presentación de pruebas, admisión de pruebas, desahogo de pruebas, alegatos, resolución y notificación; esto es, existen momentos y cargas procesales, puesto que no se pueden entender de otra manera las distintas fases y la actividad o la proyección de actos desplegados por el presunto responsable o su defensor, el representante de la dependencia o entidad y el órgano interno de control.<sup>131</sup>

Por otra parte, el citado autor Sergio Monserrit Ortiz Soltero, señala en su obra *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos* respecto del procedimiento administrativo disciplinario lo siguiente:

*“El procedimiento disciplinario, estatuido en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se inicia con la presentación de la queja o denuncia en contra del servidor público, por el*

---

<sup>131</sup> Márquez Gómez, D. Ibidem, pp.100, 105 y 106.

*incumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 8 del mismo ordenamiento. El procedimiento disciplinario, estatuido en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se inicia con la presentación de la queja o denuncia en contra del servidor público, por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 47 del mismo ordenamiento....En la fase de admisión, se deberá integrar la documentación o información relativa a la queja o denuncia que permita al órgano administrativo competente contar con los elementos para iniciar las investigaciones y determinar si ha lugar a dar inicio al procedimiento disciplinario...La queja o denuncia deberá ser ratificada por el promoverte...En la fase de investigación, la Contraloría Interna que corresponda, a través de la Unidad de Quejas y Denuncias, reunirá los elementos necesarios para enmarcar la conducta irregular del servidor público dentro de los ordenamientos que rigen su conducta como tales. En esta etapa se debe determinar la existencia de la conducta irregular y la capacidad del órgano administrativo especializado para plantear jurídicamente la responsabilidad de que se trata...Agostadas las investigaciones y si la Contraloría Interna considera que hay elementos para instruir el procedimiento, citará al presunto responsable a la audiencia...para que rinda su declaración en torno a los hechos imputados. En el citatorio se hará saber al presunto responsable el día y hora en que la audiencia tendrá verificativo, la autoridad ante quien se desarrollará, los actos u omisiones que se le imputen y su derecho para comparecer asistido por un defensor. Si el servidor público, estando debidamente notificado, deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan. Entre la fecha de citación y la de la audiencia debe mediar un plazo no menor de cinco días ni mayor de quince días hábiles...El servidor público presunto responsable deberá ser notificado personalmente del citatorio...En la audiencia el presunto responsable, asistido por un defensor, rendirá su declaración, en la inteligencia que en la misma solamente se ventilarán los supuestos de responsabilidad, conforme a los términos del citatorio...se concederá al presunto responsable...que ofrezca los elementos de prueba que a su derecho convengan y que tengan relación con los hechos que se le imputan...Desahogadas las pruebas, la Secretaría, el Contralor...resolverá lo conducente ...y, en su caso, impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al servidor público”.*<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> Monserrit Ortiz Soltero, S. Ibidem, pp. 164-168.

A su vez, el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo ámbito de aplicación es el Distrito Federal, contempla al procedimiento administrativo disciplinario al señalar lo siguiente:

*“Artículo 64. La secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere éste capítulo mediante el siguiente procedimiento: I. Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí, o por medio de un defensor. También asistirá a la audiencia un representante de la dependencia que para tal efecto se designe. Entre la fecha de la citación y la de la audiencia, deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles; II. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico; III. Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, y IV. En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene, para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad. La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo, en relación con la presunta*

*responsabilidad de los servidores públicos. Si los servidores públicos suspendidos no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos. Se requerirá autorización del presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República.”<sup>133</sup>*

Por su parte, en el ámbito Federal, el Procedimiento Administrativo Disciplinario se encuentra contemplado en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos al señalar:

*“La Secretaría, el Contralor Interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento: I. Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables. En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor. Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan. La notificación a que se refiere ésta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable. Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles; II. Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen; III. Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el Contralor Interno o el titular del área de*

---

<sup>133</sup> Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Idem, pp. 227-228.

responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles. La Secretaría, el Contralor Interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades; IV. Durante la sustanciación del procedimiento, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna. Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o adviertan datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y V. Previa o posteriormente al citatorio, al presunto responsable, la Secretaría, el contralor Interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, hará constar esa salvedad. La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el

*procedimiento correspondiente. En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido. Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate, incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquella en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta Circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.”<sup>134</sup>*

Tomando en consideración todas las anteriores definiciones, podemos considerar que Procedimiento Administrativo Disciplinario es el procedimiento a través del cual la Contraloría Interna o el Órgano de Control Interno (en las entidades) determina la responsabilidad o no de servidores públicos y en su caso la imposición de sanciones por la comisión de actos irregulares.

### **s) Resolución**

El Diccionario de la Lengua Española señala respecto del término que nos ocupa lo siguiente:

*“(Del lat. resolutio-onis) f. Acción y efecto de resolver o resolverse. \* Cosa que se decide. \*Decreto, providencia, auto o fallo de autoridad gubernativa o*

---

<sup>134</sup> Agenda de la Administración Pública Federal-Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ibidem, Págs .10 y 11.

*judicial. \* f. Der. Aquella que por no ser susceptible de recurso, se considera como definitiva.”*<sup>135</sup>

En el Diccionario de Derecho Administrativo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. de Jorge Fernández Ruiz, señala respecto del término que nos ocupa lo siguiente:

*“Es el acto de autoridad administrativa, que define o da certeza a una situación legal o administrativa.*

*Toda resolución administrativa es un acto administrativo de autoridad, pero existen actos administrativos que no revisten en carácter jurídico de verdaderas resoluciones administrativas. Son numerosos los casos en que la autoridad opina o solicita una opinión, consulta o propone, investiga, constata o verifica hechos o situaciones. Todos son actos administrativos producidos por mandato legal y con determinadas consecuencias jurídicas, pero sin decidir ni resolver.*

*Como acto administrativo, comparte ésta la presunción de legitimidad, es decir, la resolución administrativa tiene “per sé” legalidad, se parte del principio que es legal salvo prueba en contrario. En otras palabras, el que dude de la legalidad de una resolución de autoridad administrativa, tiene que acreditar que carece de ella.*

*Esta presunción de legalidad, no exime a toda resolución de autoridad cumplir con los requisitos previstos en el artículo 16 de la Constitución, o sea que debe estar motivada y fundada y provenir de autoridad competente. Es en el documento en el que consta la resolución administrativa donde deben precisarse los hechos o situaciones que motivan la resolución y los ordenamientos y preceptos legales que la fundan.*

*Si los administrados obligados a cumplir una resolución administrativa, no lo hace voluntariamente, la autoridad puede imponerla, ejecutarla, aún contra la voluntad de ellos, sin intervención alguna de los órganos jurisdiccionales. Hace uso la autoridad en el caso del procedimiento administrativo de ejecución o de la facultad económico-coactiva.*

---

<sup>135</sup> Real Academia de la Lengua. Ibidem, tomo II, p. 1957.

*La resolución administrativa definitiva es ejecutoria cuando ya no es posible someterla a la revisión de una autoridad administrativa ni a la impugnación ante órganos jurisdiccionales.*<sup>136</sup>

A su vez, el tratadista Sergio Monserrit Ortiz Soltero, en su ya citada obra intitulada Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, señala respecto del término Resolución lo siguiente:

*“Es el momento en el que la Secretaría de la Función Pública, la Contraloría Interna o las áreas de responsabilidades, según el caso, cuenten con todos los elementos que les permitan encuadrar al conducta irregular como violatoria de los ordenamientos legales que regulan las obligaciones de los servidores públicos, procederán a dictar resolución definitiva que deberá estar motivada y fundada y en la cual deben expresarse las razones que les permitieron llegar a la conclusión de que la comisión irregular del servidor público se enmarca en las prevenciones de determinados preceptos legales”*<sup>137</sup>

Ricardo Soto Pérez, en su obra Nociones de Derecho Positivo Mexicano, señala que resolución administrativa es:

*“...son decisiones de autoridad gubernativa, por las que se impone a un particular una obligación, o bien se le concede o se le niega determinada autorización.”*<sup>138</sup>

Por otra parte, conviene recordar que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, señala en su artículo 2º fracción XXIV, respecto de resolución administrativa lo siguiente

---

<sup>136</sup> Fernández Ruiz, J. Ibidem, pp. 235 y 236.

<sup>137</sup> Monserrit Ortiz Soltero; S. Ibidem, p. 168.

<sup>138</sup> Soto Pérez, Ricardo. *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*. 9ª edición, editorial Esfinge, México, 1978, p. 48.

*“Acto Administrativo que pone fin a un procedimiento de manera expresa o presunta en caso del silencio de la autoridad competente, que decide todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados o previstas por las normas;”*<sup>139</sup>

Para nosotros, Resolución es el acto de autoridad competente que material o formalmente dilucida una cuestión planteada ante ella y que por lo general pone fin a un proceso o a un procedimiento.

#### **t) Infractor**

El multicitado *Diccionario de la Lengua Española*, señala respecto del término que nos ocupa lo siguiente:

*“(Del lat. infractor, -ōris) adj. que quebranta una Ley o un precepto.”*<sup>140</sup>

El *Diccionario Práctico de Derecho*, señala respecto de éste término lo siguiente:

*“Toda persona o autoridad que por hecho, acto u omisión, directa, intencional o imprudencial, colaborando de cualquier forma, o bien induzca directa o indirectamente a alguien a infringirla, violen las disposiciones de las leyes, reglamentos y demás ordenamientos jurídicos aplicables.”*<sup>141</sup>

Para estar en aptitud de comprender en su extensión el concepto de infractor, conviene señalar en éste punto, qué entendemos por infracción administrativa, misma que el *Manual del Justiciable en Materia Administrativa* define como:

---

<sup>139</sup> *Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*. Ibidem. P. 2.

<sup>140</sup> Real Academia de la Lengua. Ibidem, tomo II, p.1275.

<sup>141</sup> Chávez Castillo, Raúl. *Diccionario Práctico de Derecho*. 1ª edición, editorial Porrúa, México 2005, p. 127.

*“La infracción administrativa es una transgresión o violación a las normas administrativas y que amerita una sanción de la misma naturaleza.”<sup>142</sup>*

Tomando en consideración lo expuesto, podemos señalar que infractor es el servidor público que ocupa un empleo, cargo o comisión en cualquiera de los poderes de la unión, que por acción u omisión ha violado alguna norma relacionada con el servicio encomendado.

---

<sup>142</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ibidem, p. 27.

## ***CAPÍTULO II.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.***

En el presente capítulo, haremos una reseña histórica de los antecedentes de las responsabilidades de los servidores públicos, desde el Derecho Indiano hasta la actualidad, para lo cual, comenzaremos con:

### **1.- El Juicio de Residencia.**

Diversos autores han considerado al Juicio de Residencia como uno de los antecedentes del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Indiano, del cual el autor Godolfino Humberto Juárez Mejía señala -en su obra La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos- que la Residencia pasó del Derecho Romano (Constitución del Emperador Zenón, Digesto y Novelas) al Español, que las recogió en las Partidas y, en especial en la Partida III. Asimismo, señala que era evidente que durante la época de la Colonia, la Corona se empeñaba en controlar las actividades de los funcionarios coloniales para proteger sus propios intereses, muchas veces puestos en riesgo por el derecho de conquista, blandido por los capitanes, la codicia y la corrupción de la administración colonial; continúa señalando dicho autor que, fueron diversos los medios ideados y establecidos para cuidar el desempeño de los funcionarios al servicio de la Corona y que el Juicio de Residencia era uno de ellos. Continúa precisando que, todo funcionario de la colonia al término de su encargo encomendado quedaba sometido al Juicio de Residencia, para indagar sobre su desempeño y, de ser el caso, hacer efectivas las sanciones que derivaran de sus responsabilidades, o bien extenderle una especie de carta o certificado de buena conducta; que por ésta última razón los funcionarios eran, en ocasiones, los más interesados en ser residenciados, en tomar residencia, pues al obtener la carta de buena conducta quedaba reconocida su gestión y librados su prestigio y honor, además que para ser promovido a un puesto superior era necesario

entregar buenas cuentas en el cargo anterior, es decir, salir absuelto en el Juicio de Residencia. Finalmente, señala que el juicio de Residencia fue eficaz en la Nueva España, tan es así que el primero en dar residencia fue el mismo conquistador Hernán Cortés.<sup>143</sup>

Por su parte, el coautor José Barragán, en el apartado de Antecedentes Históricos del libro *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, señaló respecto de la residencia que:

*“...el juicio de residencia llegó a tierras americanas con los propios conquistadores. A México o a lo que hoy llamamos México llegó con el propio Hernán Cortés, la primera autoridad que sufrió residencia. Como consecuencia de las muchas quejas que habían llegado a España de la conducta de Cortés...se mandó pregonar residencia general contra Cortés y contra los que habían tenido cargo de justicia y habían sido capitanes... Así pues, a modo de conclusión podemos ver: a) Que el transplante de las instituciones, en general, es completo y perfecto. b) que estas se ponen en marcha decididamente, por las mismas sendas marcadas por el derecho castellano. c) La práctica de la residencia es ritual, sistemática o implacable; ésta: -Ofrece los mismos caracteres que tiene el derecho peninsular, con una sola diferencia, y es -La lógica ampliación de las facultades de los jueces residentes, los cuales conocerán, en principio, hasta de aquellos casos reservados al Consejo del Rey. d) Que con esta ampliación de facultades de los jueces de residencia, o de la Audiencia, se consigue el necesario y deseado equilibrio de poderes; a la vez que se conseguía una mayor autonomía. e) Quedan patentes también las funciones ejecutivas de la Audiencia. f) En fin, vemos cómo el juicio de residencia se aplica absolutamente a todas las autoridades...Otro principio fundamental de la residencia era su carácter inquisitivo oficial.... Se trata claro está, de una responsabilidad universal o ilimitada: de entre cuyos posibles cargos, cabe resaltar los relativos a ‘agravios a los naturales Della (de la*

---

<sup>143</sup> Juárez Mejía, G. H. Ibidem, pp.2-3, 6 y 8.

*Nueva España), tratando mal a sus personas, y llevándoles sus haciendas injustificadamente.*<sup>144</sup>

En Internet, encontramos dentro de la dirección [http://.wikipedia.org/wiki/Juicio de residencia](http://.wikipedia.org/wiki/Juicio_de_residencia) que dicha institución fue un procedimiento judicial del Derecho Castellano e Indiano, que consistía en que al término del desempeño de un funcionario público se sometía a revisión sus actuaciones y se escuchaban todos los cargos que hubiesen en su contra, que a su vez, el funcionario no podía abandonar el lugar donde había ejercido el cargo, ni asumir otro hasta que concluyese dicho procedimiento generalmente dirigido por un Juez de Residencia, cuyas sanciones frecuentemente eran multas, que podían ser impuestas a Virreyes y Presidentes de Audiencia hasta Alcaldes y Alguaciles, y que dicha institución fue suprimida a la entrada en vigor de la Constitución de 1812. Que servía para analizar el grado de cumplimiento de las instrucciones recibidas a lo largo de su mandato reuniendo diversa información a través de diferentes testigos, que por sus características era sumario y público, el que una vez terminado, si era positivo, la autoridad podía ascender en el cargo, pero en caso contrario se sancionaba al funcionario sujeto a dicha institución inclusive con la prohibición de por vida de ocupar un cargo.<sup>145</sup>

Asimismo, el ya citado autor José Barragán en su libro *El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824 (Antecedente Inmediato del Amparo)*, refiere sustancialmente que en la Residencia se podía interponer cualquier tipo de querrela o reclamación; además de que en un principio se tramita y desarrolla según la legislación castellana –al haberse declarado así expresamente en provisión enviada al gobernador de Yucatán y Cozumel, en el año 1549- lo que indica que todas las características de

---

<sup>144</sup> Soberanes Fernández, J. L. y Orozco Enriquez, J. de J., Coordinadores y otros. Op. Cit. pp. 31-32, 35 y 38.

<sup>145</sup> [http://.wikipedia.org/wiki/Juicio de residencia](http://.wikipedia.org/wiki/Juicio_de_residencia). Consultado en septiembre de 2009.

dicha institución son aplicables en tierras de indias, además de que, el momento de tomar la residencia fue variado ya que en una Cédula (de 1582) se ordena que todas las sentencias y pleitos que se suscitaren con motivo de una residencia se finalicen dentro de los sesenta días a contar de la fecha de la interposición de la demanda o querrela, actuando como instrumento idóneo de amparo y protección tanto de las personas como de las haciendas, aunado a que existía la obligación de remitir constantes informes sobre la marcha de las residencias, con relación incluso detallada de las diversas causas que la originaban, entre las que se encuentran para quien se inició residencia: que se pedía cuenta de si había cumplido las Instrucciones, Ordenanzas, Provisiones y Cédulas Reales, la relativa a la conducta que se hubiese observado con relación a los Indios, que si había cometido actos de violencia o atropelló la libertad en las elecciones eclesiásticas y seculares de los cabildos y comunidades, si se siguió daño al público o a los particulares, si el asesor y demás personas (secretarios, capitanes, criados y allegados al virrey) detuvieron la determinación de las causas con perjuicio de las partes, si por el virrey o por sus allegados se cometió algún fraude o usurpación o falta de pago de alcabalas y tantas otras preguntas de que estaba compuesto el interrogatorio que se elaboraba *ad hoc* para la residencia.<sup>146</sup>

## **2.- La Constitución de Cádiz (1812).**

Resulta de gran interés precisar como lo hace el autor Godolfino Humberto Juárez Mejía en su citada obra *La Constitucionalización del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, que la Constitución de Cádiz fue la primera de nuestro país:

---

<sup>146</sup> Barragán Barragán, José. *El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824 (Antecedente Inmediato del Amparo)*. Publicación de la Coordinación de Humanidades U.N.A.M., México, 1978, pp. 36, 39-40, 42-44.

*“...porque en su formulación participaron diputados de la Nueva España, como porque estuvo vigente de 1812 a 1814 y en 1820 cuando fue suspendida y vuelta a reponer por Fernando VII, y además, porque el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba expresamente la señalaron como el Estado de Derecho de la Nueva Nación independiente.”<sup>147</sup>*

Continúa señalando el autor, que la Constitución Política de la Monarquía Española que fuera jurada y promulgada el 18 de marzo de 1812, llegó a la Ciudad de México el 6 de septiembre de ese mismo año, la que fuera anunciada por Bando Real el 28 de éste mismo mes y año, que fuera finalmente jurada por las autoridades y por el pueblo el 30 de septiembre y 4 de octubre de 1812, respectivamente. Sigue señalando dicho autor que la referida Constitución no abolió de manera absoluta la legislación anterior, sino que la reconoció en las partes que no se le oponían, prolongando la vigencia de muchas disposiciones *“de las que no se exceptuaron los ordenamientos relativos al caso específico del Juicio de Residencia. El respeto por la tradición y el reconocimiento de la sabiduría jurídica acumulada están presentes en la Constitución de 1812, y este criterio prevaleció en los futuros ordenamientos constitucionales del país. De no haber sido así, se habría complicado la situación, de por sí difícil para todo el país recién independizado, y precipitado en la ilegalidad y anarquía.”*

Asimismo, refiere que el texto Gaditano contiene diversos artículos relacionados con la rendición de cuentas de los servidores públicos, pero en el artículo 261 señala las facultades del Supremo Tribunal, entre las que se encuentran la Segunda (para Juzgar a los Secretarios de Estado y del Despacho) y Sexta (que alude a la facultad de dicho Tribunal de conocer del Juicio de Residencia), sienta las bases del sistema de responsabilidades y del Juicio Político; además de que señala –entre otros aspectos- que los miembros de las Cortes (Príncipe de Asturias, Magistrados y Jueces) debían prestar juramento para cumplir dicha Constitución, comprometiéndose a reconocer su responsabilidad frente a

---

<sup>147</sup> Juárez Mejía, G. H. Ibidem, p. 12.

las leyes y sus obligaciones establecidas por ellas, así como para comprometerse a la rendición de cuentas (mediante la residencia).<sup>148</sup>

José Barragán señala que no hay duda de la Constitucionalización del Juicio de Residencia tanto por obra de las Cortes de Cádiz (1810-1813) así como por los Congresos Mexicanos, lo que significa que los constituyentes no derogaron las leyes anteriores, dejándolas vigentes y adecuándolas a las nuevas exigencias del momento histórico. Así, subsisten como sujetos del juicio de responsabilidad los miembros del poder ejecutivo (en ausencia del Rey), los Secretarios del Despacho, todo empleado público y los Diputados; además, que la materia de la residencia lo es toda clase de infracciones a la Constitución o a las demás Leyes en vigor; también, que respecto de la substanciación del juicio existieron medidas precautorias y competencias, siendo ejemplo de las primeras: la suspensión automática de sus funciones (aunque provisional) del presunto responsable, la declaración de si hay lugar o no a la formación de causa de responsabilidad y la obligación de preferir a cualquier otro asunto los relativos a las infracciones a la Constitución, y respecto de las segundas (competencias) que: de la causa de los magistrados del supremo de justicia conocerá un tribunal especial de residencia, de las causas instruidas contra los magistrados de las audiencias y demás tribunales especiales superiores – incluyendo las de los regentes, secretarios del despacho y demás altos funcionarios- conocerá el supremo, mientras que las audiencias conocerán de las causas contra los jueces inferiores, y de las causas de los demás empleados conocerán los tribunales ordinarios competentes. Finalmente, señala dicho autor que los efectos de la residencia se pueden distinguir en anulatorios de los actos contrarios al orden constitucional, y efectos de responsabilidad, propiamente, de cuales éstos últimos pueden señalarse que la suspensión provisional (del cargo) se convierte en definitiva, además de que recaerá sobre el responsable la inhabilitación, casi siempre absoluta para el desempeño de cargo público, pero para el caso de responsabilidad

---

<sup>148</sup> Juárez Mejía. G. H. Ibidem. pp. 13-14.

penal existían por ejemplo la pena de muerte y el destierro (en tratándose de delitos graves como el de conspiración).<sup>149</sup>

### **3.- La Constitución de Apatzingán (1814).**

Respecto de nuestro presente numeral a tratar, podemos señalar que el autor Emilio O. Rabasa en su libro *Historia de las Constituciones Mexicanas*, refiere que *Los Sentimientos de la Nación* de Morelos del 14 de Septiembre de 1813 fue el antecedente de la Constitución de Apatzingán de 1814. Asimismo, señala que el Congreso Constituyente de Chilpancingo expidió el Acta de Independencia del 6 de Noviembre de 1813, mismo que tuvo que enfrentar diversas dificultades, motivo por el cual fue itinerante trasladándose finalmente a Apatzingán, Michoacán, en donde se expidió el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado el 22 de Octubre de 1814, conocido generalmente como Constitución de Apatzingán, integrado por 242 artículos, divididos en dos apartados: I.- Principios o elementos constitucionales, y II.- forma de gobierno. Continúa señalando el autor que:

*“Creó una importante institución como lo era el ‘Tribunal de Residencia’, que podía conocer las acusaciones que se hicieran en contra de los funcionarios del Congreso, del Supremo Gobierno, y del Supremo Tribunal de Justicia. Estos Juicios de Residencia deberían quedar resueltos en tres meses y, de no ser así, el acusado quedaría absuelto.”<sup>150</sup>*

Continuando con el presente punto de tesis, el ya citado autor José Barragán refiere que fue generosa dicha Constitución en cuanto a la Reglamentación del Juicio de Residencia para reivindicar los Derechos

---

<sup>149</sup> Soberanes Fernández, J. L. y Orozco Enriquez, J. de J., Coordinadores y otros. Idem, pp. 41-42, 44, 48, 50-53.

<sup>150</sup> Rabasa, Emilio O. *Historia de las Constituciones Mexicanas*. Serie A, Fuentes b) Textos y Estudios Legislativos, número 63 del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., segunda reimpresión, editorial Cruz Editores, México, 2000, pp. 11 y 12.

consignados en el texto en cuestión, ya que caracteriza a dicha institución como protectora de los derechos de la persona, de los principios dogmáticos y demás instituciones en ella recogidos; asimismo respetando la jerarquía jurídica de las normas con responsabilidad rigurosa de todos los funcionarios y autoridades, como en el caso de los Secretarios quienes serán responsables en su persona de los decretos, órdenes y demás que autoricen contra el tenor de la Constitución o contra las leyes que se manden observar y las demás que se promulguen, por lo cual se podrá promover expediente de responsabilidad no sólo cuando falte el requisito de la firma del Secretario, sino también cuando cualquier disposición de la administración vulnere la constitucionalidad.

En dicha constitución, el Supremo Tribunal es el de residencia, al que se le atribuyen facultades para conocer de los supuestos de responsabilidad que se declare haber lugar a formación de causa de los altos magistrados (Secretarios) y por otro lado a uno y otro tribunal se le asigna el conocimiento de todo empleado público. De forma particular, en dicho texto no necesariamente hay que esperar a que termine el cargo el residenciado para poder ser sujeto a dicho juicio, porque una vez que se declara haber lugar a formación de causa en su contra, queda suspendido del cargo, aunque podía desencadenarse el juicio correspondiente al final del cargo, siquiera para ser declarado sin tachas para ocupar uno nuevo. Aunado a lo anterior, por extensión dicha institución también abarca a los Diputados, pudiendo ser en todos los casos sujetos del juicio en cita por los delitos de (artículo 59) herejía, apostasia y los de estado, indiferencia, dilapidación de bienes o caudales públicos, además por arrestar a un individuo por más de cuarenta y ocho horas sin haberlo remitido al tribunal competente (artículo 166), de los que también responderán los miembros del supremo Gobierno y todos los demás empleados públicos. Asimismo, se tiene que la materia de la residencia, además de cualquier violación a la Constitución, se incluyen en general cualquier violación de las leyes y reglamentos de hacienda, siendo el caso que para los delitos graves se requiere el Quórum

del tribunal en pleno y para los demás casos sólo se requiera la presencia de tres. Finalmente en dicha Constitución se reconocen y protegen a través del sistema de responsabilidad descrito, la garantía social de la seguridad de los ciudadanos para no ser objeto de actos arbitrarios, también la garantía de audiencia, la libertad física, así como la garantía de igualdad, de imprenta, de trabajo, el derecho de propiedad. Cabe mencionar que el tribunal de residencias se componía de siete jueces, de los cuales se elegía a la suerte a su presidente, mismo que ahora puede recoger causas de oficio.<sup>151</sup>

Por su parte, el citado autor Juárez Mejía señala que el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana del 24 de Octubre de 1814, tuvo como antecedentes dos monumentos de nuestra literatura político social que se formularon en relación con el Congreso de Chilpancingo del año anterior: Los Sentimientos de la Nación, fechados por Morelos el 14 de Septiembre, y el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional, de 6 de Noviembre. Asimismo, dicho autor refiere respecto del Juicio de Residencia, que era una atribución del Tribunal del mismo nombre, conocer de las causas pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal; además, que una vez erigido el Tribunal de Residencia admitía acusaciones contra los funcionarios en el término de un mes, pasado el cual no se daba entrada a ninguna, se absolvía a los acusados y se disolvía el Tribunal, aunado a que los juicios no podían durar más de tres meses, y en caso de que dicho proceso no se concluyera en dicho término, se debía absolver a los acusados, salvo en las causas en que era admitido el recurso de suplicación, debiéndose prorrogar un mes más.

Finalmente y por cuanto a la notificación y ejecución de las sentencias del Tribunal de Residencia se refiere, tenemos que las mismas se remitirán al Supremo Gobierno para su publicación y ejecución por medio del jefe o

---

<sup>151</sup> Barragán, J. Op. Cit. pp. 96 y Sigs.

tribunal que corresponda y el expediente se regresaba al Congreso (por ser el que debía recibir las acusaciones, quejas y denuncias) para su archivo.<sup>152</sup>

#### **4.- La Constitución de 1824.**

Respecto de nuestra Constitución de 1824, Héctor Fix Zamudio refiere que dicho documento estableció el principio de la doble jurisdicción, al consagrar una doble esfera de Tribunales, por una parte los de Circuito y Juzgados de Distrito, y por la otra los tribunales locales que podían ser libremente organizados por las Constituciones de los Estados, siendo el caso de que la Corte Suprema de Justicia tomó el calificativo de 'Justicia' de su homólogo Español, además de que continuó con algunas actividades de las Reales Audiencias de la Época Colonial; asimismo, refiere que dicha Constitución es de forma similar a la de Cádiz, en cuanto a su estructura y funciones, ya que en los primeros años las Audiencias Territoriales fueron organismos jurisdiccionales de la más alta Jerarquía, mismas que paulatinamente fueron instituidas por Tribunales Superiores, y como inferiores se crearon los jueces de letras y Alcaldes Municipales, que aplicaron en cuanto a sus procedimientos las leyes Españolas mientras no se opusieran a las de carácter nacional.<sup>153</sup>

Por su parte, Miguel Carbonell en colaboración con Oscar Cruz Barney en la obra *Constituciones Históricas de México*, refieren que dentro del texto de la citada Constitución no existe un capítulo destinado a los derechos fundamentales, y que para la defensa de los mismos la única vía es la responsabilidad de los funcionarios.

---

<sup>152</sup> Juárez Mejía, G. H. Idem. Págs. 15-17.

<sup>153</sup> Fix Zamudio, Héctor y otros. *Exámen Retrospectivo del Sistema Constitucional Mexicano. A 180 años de la Constitución de 1824*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., 1ª edición, México, 2005, pp. 149-151.

Asimismo, refieren que dentro del texto de la citada constitución podemos apreciar que en el artículo 38 se establece como facultades de las Cámaras (Diputados o Senadores) sobre las acusaciones del Presidente, de los miembros de la Corte, de los Secretarios del Despacho, de los Gobernadores de los Estados por infracciones a la citada Constitución, a su vez, el artículo 40 de la misma Carta Magna establece que la Cámara que se erija en gran jurado procederá a la formación de causa por el voto de las 2/3 partes de sus miembros y el acusado quedará suspendido de su encargo; a su vez, el artículo 137 establece las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia entre las que se encuentra conocer de las causas criminales de los Diputados y Senadores, de las de los Gobernadores de los Estados, de los Secretarios del Despacho y de los negocios civiles y criminales de los Diplomáticos, de las ofensas contra la Nación de los Estados Unidos Mexicanos, de los empleados de Hacienda y Justicia de la Federación, y de las infracciones a la Constitución y Leyes Generales. Finalmente tenemos que el artículo 139 de la misma Constitución establece que para juzgar a los individuos de la Corte Suprema de Justicia se elegirá a la Cámara de Diputados.<sup>154</sup>

A su vez, José Barragán refiere que el Sistema de Responsabilidad regulado en la Constitución de 1824, es un sistema de residencia, en el que están vigentes todas las leyes reguladoras de la responsabilidad e integradoras del sistema de residencia, sancionado por las Cortes de Cádiz, mismo que aplicó el primero y segundo constituyente, por lo que es obvio que el sistema regido en la Constitución de 1824 llamado juicio de responsabilidad, es un sistema de residencia. Asimismo, dicho autor también refiere la existencia de autoridades competentes para conocer del juicio de responsabilidad, en primer lugar en jurisdicción federal, la cual nace para proteger la Constitucionalidad; en segundo lugar, la justicia local; en tercer lugar, el Congreso General y los Congresos Locales, y finalmente en cierta medida el ejecutivo y algún cuerpo consultivo, como el consejo de

---

<sup>154</sup> Carbonell, Miguel y otro. *Constituciones Históricas de México*. 1ª edición, editorial Porrúa, México, 2002, pp. 88, 314- 315, 334- 335.

estado. Continúa explicando José Barragán, que si bien es cierto que en el texto de 1824 no aparece el término *residenciar*, como ocurría en la constitución Gaditana, ello no implica que el sistema de Responsabilidad que contemplan sus artículos 38 y 40, no puedan ser el típico de residencia cuyo alcance es universal e ilimitado, ya que comprende cualquier clase de responsabilidad en que pudieran incurrir los funcionarios públicos, misma responsabilidad que en muchos casos se tipifica como delitos según el artículo 38 de la misma Constitución.

En el caso de las Cámaras del Congreso, de igual forma refiere que la de Diputados instrúa el expediente para posteriormente remitirlo a la de Senadores constituido como gran jurado y resolvía si había o no lugar a la formación de causa. Por otra parte, señala que, si se analizan las facultades de la Corte Suprema de Justicia, se puede comprender el carácter casi residencialista y contencioso, ya que la administración ordinaria de justicia, en todo lo demás debe agotarse dentro de cada Estado, por lo que se puede hablar de una jurisdicción protectora de la Constitucionalidad y protectora de los particulares frente a la administración. Por su parte, el Congreso General tiene únicamente facultades declarativas o instructivas, salvo respecto de sus propios miembros, en causas que no sean civiles o criminales, sino por lo que resulten responsables respecto de la administración pública, en cuyo caso serán juzgados por el Tribunal del Congreso. A su vez, y por cuanto refiere al Ejecutivo, tenemos que su papel como guardiana de la constitucionalidad deriva de su juramento, toda vez que el contenido de este juramento es doble, ya que le es exigible jurídicamente por la vía de la responsabilidad, el ejercer fielmente su cargo de acuerdo con la Constitución y demás Leyes vigentes, así como la obligación de que se guarde fielmente dicho orden Constitucional, por tanto tiene facultad de instrucción por causa de responsabilidad contra los magistrados y demás jueces de la federación, contra los empleados federales cuando infrinjan sus órdenes y decretos. Por su parte y por cuanto hace al Consejo de Estado, como guardián de la

constitucionalidad, mismo que actúa durante el receso del Congreso, cuya facultad típicamente residencalista es de instrucción de expediente de formación de causa de responsabilidad, en orden a la observancia de la Constitución, Acta Constitutiva y demás Leyes Generales, y en su caso, deberá contribuir a la formación del Tribunal Especial que deba conocer de los supuestos de los magistrados de la Suprema.

Tocante a los sujetos de responsabilidad, José Barragán refiere en primer lugar al Presidente y Vicepresidente, a los Secretarios del Despacho, los Magistrados del Supremo, los Gobernadores de los Estados y a todos los sujetos empleados públicos, al tenor de los artículos que hablan sobre las facultades del ejecutivo en materia de responsabilidad. Finalmente señala respecto de los efectos de la instrucción del juicio de responsabilidad, menciona a la suspensión del cargo, la inhabilitación que debe sobrentenderse, que con la resolución se transforman en efectos en definitivos.<sup>155</sup>

Asimismo, Godolfino Humberto Juárez, señala que el 20 de Noviembre de 1823, la Comisión de Constitución, presentó para discusión (del 3 de diciembre de de 1823 al 31 de enero de 1824) un proyecto denominado Acta Constitucional, que se aprobó como Acta Constitutiva de la Nación Mexicana y sirvió de base para la formulación del Proyecto para la discusión de la Constitución de 1824, aprobada por el Constituyente el 3 de octubre de 1824 y publicada al día siguiente con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, refiere que dicha Constitución, hizo del Poder Legislativo el núcleo del sistema de responsabilidades al establecer en su artículo 164, que el Congreso proveería mediante la expedición de Leyes y Decretos, la eficacia de la responsabilidad de los que quebrantaran la Constitución o el Acta Constitutiva. De igual forma refiere que toca en exclusiva a la cámara de diputados, constituirse en gran jurado cuando se trate de acusaciones

---

<sup>155</sup> Barragán, J. Idem, pp. 119 y Sigs.

contra el Presidente o sus Ministros, por actos en que hayan participado el Senado o el Consejo de Gobierno en razón de sus facultades. Finalmente refiere la existencia de la obligación de todo funcionario público a prestar juramento de guardar la Constitución y el Acta Constitutiva, con lo cual aceptaban estar sometidos a la Ley y que sus actos debían estar ceñidos a ella, es decir, que reconocían la existencia de un Estado de Derecho.<sup>156</sup>

### **5.- Las Bases Constitucionales de 1835 y las 7 Leyes de 1836.**

Emilio O. Rabasa, comenta que el 23 de Junio de 1835, se publicó una convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso General hecha por el Consejo de Gobierno, señalando que la primera junta preparatoria sería el 16 de Julio y que las sesiones abrirían el 9 de ese mismo mes, en las que se tomarían en consideración y se resolvería sobre las públicas manifestaciones de cambio de la forma de gobierno. Una vez inaugurado el nuevo periodo de sesiones, y después de que la Comisión nombrada para examinar las propuestas hechas por Ayuntamientos, Legislaturas y reuniones de vecinos, debatió sobre el pro y el contra del sistema federal, finalmente el Congreso General expidió una ley, el 9 de septiembre de 1835, declarándose Congreso Constituyente investido para variar la forma de gobierno; por lo que con base en la citada Ley del 9 de septiembre, se expidió otra el 22 del mismo mes y año, por la que el Congreso reasumía todas las atribuciones tanto comunes como peculiares de cada Cámara, quedando suspendidos los artículos del Acta Constitutiva, de la Constitución General, así como del Reglamento Interior del Congreso que había establecido funciones de cada Cámara; ello teniendo como antecedente que el 19 del mismo mes y año el Secretario del Interior Manuel Diez Bonilla manifestó por mandato del Supremo Gobierno, al Congreso General, que algunos Gobernadores habían dado a conocer la situación en que se encontraban sus respectivos territorios por no haberse

---

<sup>156</sup> Juárez Mejía, G. H. Ibidem, pp. 19-22.

reunido sus Legislaturas en los periodos señalados, faltando la autoridad legislativa que pudiera entenderse de sus asuntos y de los que han debido resolverse por la situación a que había llegado la Nación después de haberse pronunciado por el cambio del sistema, continuaba señalando dicho secretario que lo anterior daba lugar a que las Leyes se relajaran progresivamente, a que las autoridades existentes se vieran con indiferencia, a que los jueces no pudieran obrar con energía y a que las autoridades habían perdido todo el prestigio necesario para conservar el orden debido en la sociedad y que se perjudicarían los negocios públicos si las cosas no cambiaban y se tomarían mediadas para salvar a la República del 'peligro' en que se encontraba, y que el Gobierno estaba convencido que lo único que salvaría de dichos 'males' sería el dictado de una nueva Constitución.

Que por lo anterior, se presentarían dos proyectos de Leyes el 24 y 25 de Septiembre de 1835, siendo el primero de éstos con clara tendencia Centralista que fuera publicado el 3 de Octubre de 1835 y contenía las medidas que se debían tomar para los citados males, dar una organización provisional a los órganos del gobierno que no la tuvieren y uniformar a todos para alejarlos del peligro, que según ese proyecto 'ya convertido en ley, entrababa el federalismo'; sin embargo, al disolverse en 1835 las legislaturas de los Estados y someterse a los ejecutivos locales, prácticamente se inauguraba la etapa centralista en nuestra recién formada nación. También refiere el autor, que el segundo de los proyectos de Ley de la Comisión, se refería a la que contenía las *Bases para la nueva Constitución*, y se publicó el 23 de Octubre de 1835, siendo su articulado breve, en el que se señalaron los temas que serían motivo de Leyes Constitucionales, mismos que establecieron los principios en que se fundamentarían las denominadas *Siete Leyes*, no siendo óbice mencionar que continuó como oficial la religión Católica, se suprimió la denominación y estructura de los Estados, dividiéndose el territorio Nacional en

Departamentos y, para su Gobierno, habría Gobernadores y Juntas Departamentales.<sup>157</sup>

Por su parte, David Pantoja Morán, en su libro *El Supremo Poder Conservador.- El Diseño Institucional en las primeras Constituciones Mexicanas*, refiere que el nuevo Congreso quedó instalado en sesión solemne con la presencia del Presidente Antonio López de Santa Anna, y que, por su parte, el Consejo de Gobierno convocó al Congreso a sesiones extraordinarias el 17 de Julio de 1835, siendo el caso que para el mes de Septiembre del mismo año, empezaron a trabajar las dos Cámaras unidas ya como Constituyente, de los que resaltan los miembros de la Comisión de Reorganización de la República, por haber presentado el proyecto de Bases de Organización, de entre lo que se hacía como punto destacable que el poder Legislativo residía en una Cámara de Diputados y Senadores, que el Poder Judicial residiría en Tribunales y Jueces, que las Leyes y Reglas para la administración de justicia en lo civil y criminal serían las mismas en toda la Nación. También refiere que la discusión de las Bases se llevó a cabo del 6 al 23 de Octubre de 1835 y juradas el 3 de Noviembre del mismo año, dando origen al Sistema Centralista.<sup>158</sup>

También Sergio Elías Gutiérrez Salazar y Roberto Rivas Sánchez, en su libro *La Constitución Mexicana en el Siglo XX*, señalan que en la elección para integrar el Congreso Federal en 1835, los Conservadores obtuvieron mayoría de dicho órgano Legislativo, lo que explica el cambio constitucional, y si bien el mandato recibido los autorizó a modificar la Constitución, se les imponía el límite a no alterar la forma Federal de Gobierno, pero el propio Congreso se dotó así mismo de amplias facultades metaconstitucionales para revisar la Constitución, de lo que se produjo las

---

<sup>157</sup> Rabasa, E. O. Op. Cit. pp. 39-42.

<sup>158</sup> Pantoja Morán, David. *El Supremo Poder Conservador.- El diseño institucional en las primeras Constituciones Mexicanas*. 1ª edición, editado por El Colegio de México y el Colegio de Michoacán, México, 2005, pp.115, 139 y 141.

*Bases Constitucionales*, expedidas por el Congreso Constituyente de 1835.<sup>159</sup>

Finalmente tenemos que Godolfino Humberto Juárez Mejía, refiere que el 16 de Julio de 1835 las Cámaras iniciaban su segundo periodo de sesiones:

*“El presidente Barragán, que sustituiría a Santa Anna por esas fechas, les envió la solicitud de los pueblos para ‘adoptar el sistema unitario’. Se formó una comisión para elaborar un proyecto de reformas, que se presentó el 2 de octubre de 1835 y se aprobaron el 23 de ese mes las Bases para la Nueva Constitución (o Bases Constitucionales), que pusieron término al sistema federal. El sistema centralista tuvo una vigencia durante el periodo que va de 1835 a 1846”.*

Asimismo, refiere que con relación al sistema de responsabilidades, si bien no de manera directa, las Bases Constitucionales introducen un mecanismo de control novedoso en la legislación mexicana como el que contempla en su artículo 14, relacionado con la rendición de cuentas y enfatizaba el control en un renglón particularmente sensible (la Hacienda Pública) para la Comisión de actos irregulares que obligan a responder por ellos.<sup>160</sup>

Por otra parte y continuando con las denominadas Siete Leyes, Emilio O. Rabasa señala que la *Primera Ley Constitucional* contenía 15 artículos y se refería a los Derechos y Obligaciones de los Mexicanos y habitantes de la República, la *Segunda Ley Constitucional* compuesta de 23 artículos fue toda una innovación, pues contempló la creación de un Supremo Poder Conservador compuesto por cinco miembros que podían ser reelectos, respecto del cual se decretó que sólo era responsable ante Dios y la Opinión Pública y sus individuos en ningún caso podrían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.

---

<sup>159</sup> Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y otro. *La Constitución Mexicana en el Siglo XX*. 1ª edición, editado por Talleres de Offset y Diseño S.A de C.V., México, 1994, Pág. 53.

<sup>160</sup> Juárez Mejía, G. H. *Ibidem*. pp. 23 y 24.

También refiere que, la *Tercera* de dichas Leyes que contenía 58 disposiciones trataba sobre el Poder Legislativo, de sus miembros y de la formación de Leyes; continúa señalando el autor que nos ocupa, respecto de la *Cuarta* de las mismas Leyes que se refirió a la organización del Supremo Poder Ejecutivo, que se depositaba en un Supremo Magistrado, que se denominaba Presidente de la República y que duraba en su encargo ocho años y fijaba el procedimiento para su elección. Además, la *Quinta* Ley contenida de 51 artículos, versaba sobre el Poder Judicial de la República Mexicana, el que se ejercía por la Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los de hacienda que estableciera la Ley de la materia y por los Juzgados de Primera instancia y señalaba las atribuciones de cada uno de ellos. Continuando con la *Sexta Ley Constitucional*, el referido autor señala que constaba de 31 artículos, que se denominó 'División del Territorio de la República y Gobierno interior de sus pueblos', señalaba que la República se dividiría en Departamentos, éstos en Distritos y los Distritos en Partidos. Finalmente refiere respecto de la *Séptima* de dichas Leyes que formada de 6 artículos y 8 transitorios, denominada de las 'Variaciones de las Leyes Constitucionales' prevenía que en el transcurso de seis años, contados a partir de la publicación de la Constitución, no se le podrían hacer modificaciones.<sup>161</sup>

David Pantoja Morán, resalta la Cuarta de las *Siete Leyes Constitucionales*, toda vez que establecía que el Presidente no podía ser acusado penalmente durante su presidencia ni un año después y que tampoco podía ser procesado sin previa declaración de ambas Cámaras. Asimismo, refiere respecto de la *Quinta* de las citadas Leyes, que destacan las facultades de la Corte de poder conocer de las causas criminales promovidas contra los miembros del Supremo Poder Conservador (Presidente, Diputados, Consejeros, Senadores, Ministros y Gobernadores).<sup>162</sup>

---

<sup>161</sup> Rabasa, E. O. Idem. pp. 42-45.

<sup>162</sup> Pantoja Morán, D. Op. Cit. pp. 142-143.

Sergio Elías Gutiérrez Salazar y Roberto Rivas Sánchez, refieren que sentadas las Bases, lo que seguía era dictar una Constitución que viniera a dar forma institucional al nuevo régimen; ésta se concretó en las Leyes Constitucionales de 1836, las que formando un solo cuerpo normativo se dividió en Leyes en lugar de hacerlo en capítulos, respecto de las cuales, dichos autores destacan que la *Segunda* de las mismas se dedicó al Supremo Poder Conservador, a quienes se le conferían amplios privilegios como el no ser responsables sino ante Dios y la Opinión Pública, así como de no ser juzgados y reconvenidos por sus opiniones.<sup>163</sup>

Para concluir el presente punto, baste recordar que Godolfino Humberto Juárez Mejía, señala que el 6 de Diciembre de 1836 se concluyó la Constitución Centralista, llamada Leyes Constitucionales, la que se dividió en siete partes, de ahí su nombre de *Siete Leyes* de las cuales la primera de ellas fue promulgada el 15 de Diciembre de 1835 y las restantes el 30 de Diciembre de 1836. Resalta que de las *Siete Leyes*, la *Tercera* es particularmente importante para el sistema de responsabilidades, ya que contiene toda la normatividad en materia de responsabilidades; específicamente señala que el Presidente, los Senadores, los Ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, los Secretarios del Despacho, los Consejeros y los Gobernadores no podrán ser acusados por delitos comunes más que ante la Cámara de Diputados, y que si el acusado fuera Diputado o el Congreso estuviera en receso, ante el senado; todo lo anterior con sus respectivas salvedades.

También, refiere respecto de la *Cuarta* de las citadas Leyes, que contiene disposiciones aplicables a los Poderes Ejecutivo y Judicial, así como a los Departamentos, relacionadas directa e indirectamente con las responsabilidades de los funcionarios públicos, señalando particularmente las conductas prohibidas al Presidente, de la misma forma dispone que los Consejeros de Gobierno serán responsables de los dictámenes que emitan

---

<sup>163</sup> Gutiérrez Salazar, S. E. y otro. Op. Cit. p. 54.

*contra ley expresa*, además por cohecho y soborno, lo que también resulta aplicable para los Secretarios.

Dicho autor, respecto de la *Quinta* de dichas Leyes, señala las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, al contener diversas disposiciones relacionadas con las responsabilidades de sus propios miembros y de los otros poderes, así como del propio poder conservador, toda vez que en la fracción I del artículo 12 se establece que a la Corte corresponde conocer de los negocios civiles y de las causas criminales contra los miembros del Supremo Poder Conservador, a su vez, en la fracción II se le atribuye conocer de las causas criminales promovidas contra el Presidente de la República, Diputados y Senadores, Secretarios del Despacho, Consejeros y Gobernadores; a su vez los artículos 37 y 38 de la citada Ley, establecen que la inobservancia por los Jueces del procedimiento debido en materia civil y criminal, es motivo de responsabilidad de los mismos. También refiere dicho autor que, la fracción III del artículo 15 de la *Sexta Ley*, es un reconocimiento explícito del sometimiento de la ley de los actos de los Gobernadores y Juntas Departamentales al señalar que no podrán usar otras facultades que las concedidas por la Ley, siendo lo contrario causa de responsabilidad. Finalmente refiere el mismo autor que, la *Séptima Ley* dispone que todo funcionario público, al tomar posesión, prestará juramento de guardar y hacer guardar las Leyes Constitucionales y que será responsable por las violaciones que cometa o no impida.<sup>164</sup>

## **6.- Las Bases Orgánicas de 1843.**

Enrique Sánchez Bringas, en su libro *Derecho Constitucional*, refiere que dicho documento Constitucional consagró la inviolabilidad de los Diputados y Senadores a sus opiniones que emitieran en el desempeño de sus funciones (artículo 73), también les asignó inmunidad durante el tiempo de su encargo

---

<sup>164</sup> Juárez Mejía, G. H. Ibidem. pp. 24-28.

y dos meses después de concluido (artículo 74); además de que otorgó competencia a cada Cámara para conocer de las acusaciones que se hicieran contra sus respectivos miembros (artículo 76).

También señala que, en cuanto al procedimiento de Responsabilidad del Presidente de la República, resolvió su procedencia ante el pleno de las 2 Cámaras, por delitos de traición contra la independencia Nacional y contra la forma de Gobierno (artículos 78 y 90).<sup>165</sup>

Por otra parte, tenemos que Jorge Sayeg Helú, en su libro *El Constitucionalismo Social Mexicano. La integración Constitucional de México (1808-1988)*, refiere que Santa Anna se adueñó a través de las Bases de Tacubaya, de las riendas del Ejecutivo Nacional, toda vez que fue designado para ocuparlo por la Junta que él mismo eligió conforme a la Segunda de dichas Bases. Asimismo refiere que el 12 de Junio de 1843, el Gobierno provisional sancionaba las Bases Orgánicas acordadas por la Junta Legislativa, mismas que si bien es cierto llegaban a superar varios defectos de la Carta de 1836, fue en función de dar mayor fuerza al Ejecutivo y por ello el Presidente de la República no encontraba ya sobre sí a ninguna otra autoridad, por lo que estando suprimido el Supremo Poder Conservador (que lo tenía totalmente maniatado) le quedaba franca la vía para imponer su voluntad.<sup>166</sup>

Emilio O. Rabasa, refiere que dichas Bases estuvieron constituidas de 202 artículos en XI títulos, que reiteraron la independencia de la Nación y la organización en República Centralista, conservaron la división territorial establecida en 1836, dejando a una ley secundaria precisar el número y los límites de los departamentos, suprimió el Supremo Poder Conservador y declaró que el país profesaba y protegía la religión Católica. Asimismo,

---

<sup>165</sup> Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*. 5ª edición, editorial Porrúa, México, 2000, p. 710.

<sup>166</sup> Sayeg Helú, Jorge. *El Constitucionalismo Social Mexicano. La integración Constitucional de México (1808-1988)*. 1ª edición, editorial Fondo de Cultura Económica, pp. 207 y 213.

refiere que el Congreso tenía dos periodos ordinarios de sesiones, los cuales, podían prorrogarse, además de que se concedía el derecho de iniciar Leyes al Ejecutivo, a los Diputados a las Asambleas Departamentales y a la Suprema Corte. En cuanto a la formación de Leyes, señaló el mismo procedimiento establecido en las Siete Leyes Constitucionales, pero estableció a favor del Ejecutivo un desmesurado derecho de veto, además de que el despacho de los negocios estaba a cargo de los ministros de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; de Justicia y Negocios Eclesiásticos, Instrucción Publica e Industria; de Hacienda y de Guerra y Marina. Reiteró la existencia del Consejo de Gobierno integrado por diecisiete vocales, designados por el Ejecutivo, y perpetuos en el desempeño del cargo, salvo sentencia ejecutoria que ordenara su destitución.<sup>167</sup>

Barragán, refiere que según éstas Bases, toca a la Suprema Corte conocer de las instancias que se promuevan en contra de los funcionarios públicos, a quienes el Congreso o las Cámaras declaren con lugar a formación de causa, así como de las causas civiles de los mismos funcionarios; además conoce de los juicios de responsabilidad de los Magistrados Superiores de los Departamentos, de los que deban instruirse en contra de los subalternos inmediatos de la Suprema Corte por faltas, excesos o abusos cometidos en el servicio de sus destinos.

Asimismo, señala dicho autor, que al Tribunal especial le toca conocer de los juicios de responsabilidad promovidos contra los individuos de la Suprema Corte. Por otra parte, la Cámara de Diputados declara si ha lugar o no a la formación de causa respecto de la responsabilidad de sus propios miembros, de la de los Secretarios, Ministros de la Suprema Corte y Corte Marcial, de la de los Consejeros y Gobernadores. Respecto del Senado, tenemos que interviene cuando se trate de responsabilidad deducida contra sus propios individuos, mientras que toca a ambas Cámaras declarar si ha lugar a la formación de causa, cuando se trate de responsabilidad deducida contra

---

<sup>167</sup> Rabasa, E. O. Ibidem, pp. 51 y 52.

todos los Ministros contra toda la Corte Suprema y Corte Marcial, o cuando se trate de responsabilidad del Presidente, a quien además toca guardar y hacer guardar la Constitución y demás Leyes Generales, pudiendo suspender hasta por tres meses a los empleados de Gobierno y Hacienda y privarlos de la mitad de sus sueldos por otros tres meses cuando los hallare infractores de sus órdenes, pero en el caso de reincidencia por tercera vez, o cuando estime que debe formárseles causa, los pondrá a disposición del Juez respectivo, además de que deberá tomar medidas para hacer efectiva la responsabilidad de los Jueces, pudiendo imponer multas a quienes no obedecieren sus órdenes y a quienes le faltaren al respeto. Continúa comentando José Barragán que, son responsables todos los funcionarios públicos y todas las autoridades como los Diputados, los Secretarios, el Presidente, los Magistrados, los Jueces, los Gobernadores, etc. También, se reconoce la acción popular en función de la responsabilidad que se prescribe para los sujetos mencionados.<sup>168</sup>

Godolfino Humberto Juárez Mejía, señala respecto de las Bases Orgánicas, que se apartan notablemente del sistema de responsabilidades incluso en las Constituciones precedentes, en las que, entre otras cosas, se cuidaba evitar el conflicto de intereses entre los órganos juzgadores y los individuos a juzgar a fin de dotar de objetividad al juicio. Continúa señalando dicho autor que, en el artículo 78 se prescribe que las dos Cámaras reunidas formarán jurado (para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa), en las acusaciones contra el Presidente de la República por los delitos oficiales especificados en el artículo 90, y en las que se hagan por delitos oficiales especificados contra todo el ministerio, o contra toda la Corte Suprema de Justicia y Marcial; situación anterior que no permite la individualización del delito o sólo se trata de delitos cometidos colectivamente.

---

<sup>168</sup> Barragán, J. Ibidem, pp. 176-178.

Asimismo, señala que el artículo 90 sólo establece dos delitos oficiales: traición contra la independencia Nacional y traición contra la forma de Gobierno; pero lo verdaderamente importante de este artículo es que dispone como prerrogativa del Presidente, el no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por los delitos antes citados, y tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones; a diferencia del Presidente Interino, pues el tiempo se reduce a dos meses según prescribe el artículo 92. En el artículo 74 se establece que los Diputados y Senadores no podrán ser Juzgados en sus causas criminales y civiles durante su encargo y dos meses después, sino en la forma prevenida por la Constitución y las Leyes; siendo el caso de que su artículo 76 dispone que en cada una de las cámaras conocerá de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa.

Además, refiere que cuando se trata de acusaciones por delitos oficiales o comunes contra los Secretarios del Despacho, Ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, Consejeros de Gobierno y de los Gobernadores de Departamento, se observa objetividad en la determinación del Órgano Juzgador, ya que cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de Gran Jurado para el efecto de Declarar si ha o no lugar a la formación de causa según lo dispone el artículo 77. Por lo que se refiere a los Secretarios del Despacho (o Ministros), éstos serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las Leyes, y de las resoluciones que tomen en junta de Ministros, un grupo de ellos o el Ministro que las autorice (artículos 100 y 102). De igual forma precisa dicho autor que, corresponde a la Corte Suprema de Justicia conocer las causas criminales promovidas contra los funcionarios públicos, previa la declaración de si ha lugar a la formación de causa, y de las civiles de los mismos cuando éstos sean actores; de las promovidas en contra de los Ministros y demás Agentes Diplomáticos, y Cónsules de la República; de las causas de

responsabilidad de los Magistrados de los Tribunales Superiores de los Departamentos; contra los subalternos inmediatos de la Suprema Corte de Justicia por faltas, excesos o abusos cometidos en el servicio de sus destinos según lo dispuesto en el artículo 118. Finalmente señala que para juzgar a los Ministros de la Corte se integrará un tribunal especial compuesto de doce miembros, letrados que sacará la Cámara de Diputados de los letrados insaculados integrantes de las Cámaras del Congreso, según lo dispuesto en los artículos 124 a 130). Que se mantiene el sistema de control mediante la Contaduría Mayor de Hacienda y la vigilancia que de ésta hace la Cámara de Diputados.<sup>169</sup>

## **7.- El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.**

Manuel González Oropeza, en su libro *La Reforma del Estado Federal, Acta de Reformas de 1847*, señala que el país se encontraba en el peor momento de su Historia, olvidado por las facciones o partidos políticos, invadido por las tropas de Estados Unidos, envuelto en la Guerra de Castas, sumido en la penuria económica, por ello los políticos mexicanos decidieron reformar la Constitución y establecer en ella nuevas instituciones, nueva fórmula de distribución de competencias del Estado Federal, nuevo control de la Constitucionalidad y nuevos procedimientos para garantizar los derechos humanos. Continúa señalando que el Congreso que se convocó para 1846, tenía que representar a las mejores clases sociales y económicas del país (propietarios, comerciantes, mineros, productores, profesionistas, judicatura, administración pública, sacerdotes, militares) cuya finalidad era aprobar una nueva Constitución.

Este Congreso había sido convocado por la autoridad de las Bases Orgánicas en Junio, y en Agosto se transformó en un Congreso Federalista para reformar la Constitución de 1824 y que había sido reestablecida por

---

<sup>169</sup> Juárez Mejía, G. H. Ibidem. pp. 31 y 32.

disposición del Congreso a partir del 22 de Agosto de 1846. La preocupación fundamental de los primeros meses no se concentró en las reformas constitucionales, sino en afrontar los pormenores de la guerra más injusta de todo el Historial de Estados Unidos. Las sesiones del Congreso comenzaron el 22 de Agosto y varios de sus miembros tienen que tomar las armas para defender la patria. Propiamente la discusión se concentra en las sesiones de Abril hasta Mayo del 47; nunca reformas tan importantes para el país se habían discutido en tan poco tiempo. Una de las preocupaciones que el Acta de Reformas respondió, fue la distribución de competencias entre la Federación y los Estados, por lo que Mariano Otero propuso cambiar la distribución y transformarla en un sistema rígido, en el cual, la Federación sólo tenía las atribuciones que la Constitución le enumerare, mientras que reservaba a los Estados el catálogo indefinido de atribuciones que no estuvieren otorgadas a la Federación.

Por lo que respecta a los Derechos Humanos, señala el autor, el Acta de Reformas implementó igualmente el primer instrumento de protección judicial que a partir de entonces contamos: el Juicio de Amparo.<sup>170</sup>

Sergio Elías Gutiérrez y Porfirio Rives, señalan que formulado el Proyecto de Acta de Reformas, básicamente con las propuestas del voto particular de Mariano Otero, fue adoptada en Mayo de 1847, y que el medio idóneo para asegurar el respeto de las Garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de los habitantes de la República, era el Poder Judicial a través del Juicio de Amparo, por lo que desde ésta propuesta nace el Acta de Reformas y el Juicio de Amparo, en la defensa de los Derechos del hombre contra los actos del poder público, siendo novedosas las fórmulas propuestas como lo son el sistema de representación de las minorías y la definición de la no reformabilidad de los principios primordiales y anteriores a la Constitución.<sup>171</sup>

---

<sup>170</sup> González Oropeza, Manuel. *La Reforma del Estado Federal, Acta de Reformas de 1847*. 1ª edición, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1998, pp. 7-9, 12, 14 y 15.

<sup>171</sup> Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y otro. *Idem*, pp. 58-62.

Por su parte, Jorge Sayeg Helú refiere que el seis de Diciembre de 1846, habría de quedar integrado y abrir su sesiones de esta manera el Congreso, dotado a la vez de funciones constituyentes y ordinarias. La primera cuestión que se presentó al cuerpo deliberante se refirió a que la inminente derrota frente a la invasión Yanqui fuera a sorprender a un país todavía inconstituido, y ante la premura, la mayoría de Comisión de la Constitución recogía la opinión mayoritaria de proponer la adopción de la Carta de 1824. Por su parte Mariano Otero, señalaba que dadas las condiciones del país, si bien es cierto era necesario adoptarla, ello sería con reformas, por lo que a partir del 5 de Abril de 1847 las sometió en 22 artículos a la consideración de la Asamblea correspondiente.

Continúa señalando que, el Congreso comenzó así a discutir el voto particular de Otero, y con algunas modificaciones sería sancionado como Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, el 18 de Mayo, en la cual se introdujo la desaparición de la Vicepresidencia, además de prever un sistema de Control de la Constitución: el Amparo.<sup>172</sup>

Otro autor, señala respecto del Acta de Reformas de 1847, que ésta definió la competencia a favor de la Cámara de Diputados como gran jurado para hacer la declaratoria de Procedencia contra los altos funcionarios por delitos comunes u oficiales, asignando a la Suprema Corte la definición de la pena (artículos 12 y 13).<sup>173</sup>

Godolfino Humberto Juárez señala, que el General Mariano Salas, comandante de la Ciudadela, se pronunció exitosamente contra Paredes ya que pedía la vuelta a la Constitución de 1824 en tanto se formulaba una nueva y el retorno de Santa Anna, que volvió el país el 16 de Agosto, tan solo 11 días después de haber abandonado la presidencia Paredes, llegando acompañado de Manuel Crescencio Rejón y ya lo esperaba en Veracruz Gómez Farías.

---

<sup>172</sup> Sayeg Helú, J. Op. Cit. pp. 220-223

<sup>173</sup> Sánchez Bringas, E. Op. Cit. P. 710.

Refiere que la guerra con Estados Unidos estaba en su apogeo y Santa Anna no aceptó asumir la Presidencia y se dirigió a San Luis a organizar la defensa, por lo que el 23 de diciembre Gómez Farías se hizo cargo de la presidencia, hasta el 21 de Marzo de 1847 cuando Santa Anna reasumió la Presidencia. El 5 de Abril de 1847 fueron presentados en la sesión del Constituyente un Dictamen de la Mayoría de la Comisión de Constitución y un voto particular de uno de sus miembros, es decir, de Mariano Otero. En su parte medular, el dictamen de la Comisión señalaba que se declara que el pacto de la Federación celebrado por los Estados Unidos Mexicanos en 1824, es la única Constitución legítima del país. Asimismo Juárez Mejía refiere que, Otero pasa a presentar su proyecto, no sin antes declarar y decretar que el Acta Constitutiva y la Constitución Federal sancionadas el 31 de enero y el 4 de octubre de 1824, forman la única Constitución Política de la República y que además de esos códigos debe observarse el Acta de Reformas. La discusión de esta Acta se concluyó el 17 de Mayo y al día siguiente fue firmada por los Diputados, jurada por Santa Anna el 21 y publicada un día después.

Continúa precisando que el Acta Constitutiva y de Reformas señaló en dos artículos el Sistema de Responsabilidades, ya que su artículo 12 establece que corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado para declarar la simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la Constitución o las leyes conceden ese fuero. Asimismo, refiere que, dicha disposición reconoce que esta declaración de procedencia es un privilegio de los altos funcionarios en consideración de sus funciones, pero también sólo ellos son sujetos de responsabilidad, que la Cámara de Diputados sólo es un jurado de acusación, que esta declaración requiera mayoría simple. A su vez, que en su artículo 13, establece: declarado que ha lugar a la formación de causa, cuando el delito fuere común, pasará el expediente a la Suprema Corte; si fuere de oficio, el Senado se erigirá en Jurado de Sentencia y se limitará a

declarar si el acusado es o no culpable. Para esta declaración se necesita el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes, y hecha que sea, la Suprema Corte designará la pena, según lo prevenga la ley. Siendo el caso –como atinadamente lo precisa el autor- que dicho artículo señala la distinción de la responsabilidad derivada de delitos comunes y de oficio, determinando las competencias del senado de la Suprema Corte. Continúa el autor refiriendo respecto de los artículos 16 y 17 que señalan la responsabilidad del Presidente y de los Secretarios del Despacho, por lo que el primero es responsable de los delitos comunes que cometa durante su encargo y aún de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto no esté autorizado por la firma del Secretario responsable; que por su parte, los Secretarios del Despacho responderán por las violaciones a la Ley que cometan por actos de comisión u omisión; que las prerrogativas del Presidente en materia de responsabilidades son desechadas y conductas omisas de los Secretarios se convierten en materia de responsabilidad.

Para el mismo autor, es importante destacar en dicha Acta la importancia que otorga a las garantías individuales y a los instrumentos para su defensa y preservación, ya que el artículo 25 instituye el Juicio de Amparo en los mismos términos que el actual, conocida como fórmula Otero; además, en su artículo 21 reconoce la necesidad del Estado de Derecho o principio de Legalidad que debe regir las acciones de los miembros de los Poderes de la Unión y que puede hacerse extensivo a la administración pública, siendo también sustancial la aportación de la declaración de anticonstitucionalidad de las Leyes o control Constitucional señalada en sus artículos 22 a 24.<sup>174</sup>

El autor Emilio O. Rabasa, refiere que la mayoría de la Comisión y del Congreso estaba por el restablecimiento de la Constitución de 1824, mientras no se publicaran todas las reformas que determine hacerle dicho Congreso, siendo el caso de que los razonamientos célebres de Otero contenidos en su voto particular, hicieron que la mayoría aceptase el voto de la minoría, por lo

---

<sup>174</sup> Juárez Mejía, G. H. Ibidem. pp. 33 y Sigs.

que, con algunas pequeñas modificaciones, se convirtió en el Acta Constitutiva y de Reformas, que en síntesis establecía la Conservación del Sistema Federal, el derecho de la ciudadanía de votar en la elecciones populares, el de ejercer el de petición, el de reunirse para discutir los negocios públicos y pertenecer a la Guardia Nacional.

Asimismo señala que, proponía que la Constitución debería de establecer las Garantías Individuales para todos los habitantes del territorio de la República, sin distinción de Nacionales y Extranjeros, además de que la Constitución fijara los derechos individuales y su inviolabilidad; por lo que toca a la organización de los poderes federales, refiere que proponía que la Cámara de Diputados fuera más numerosa, que respecto de las condiciones de elegibilidad, debieran ser muy genéricas como el tener 25 años de edad y estar en ejercicio de su derechos, ya que para el Senado solicitaba su renovación por tercios cada dos años y además de los dos Senadores electos por cada Estado. En cuanto a la formación de Leyes se requería el voto de dos tercios de la Cámara iniciadora, unido al de poco más de un tercio de la revisora, respecto de las que se requería para su aprobación la mayoría de las Cámaras. Que en relación con el Ejecutivo debía suprimirse el cargo de Vicepresidente, también fijaba reglas por delitos de altos funcionarios, correspondiendo a la Cámara de Diputados la función acusatoria y al Senado, el de jurado de sentencia; además de que como otra gran novedad propuesta por Otero se encontraba la facultad del Congreso de declarar nulas las Leyes de los Estados que implicasen una violación al Pacto Federal o fueran contrarias a las Leyes Generales; y finalmente su mayor aportación: el Amparo.<sup>175</sup>

#### **8.- La Constitución de 1857, la Ley Juárez de 1870 y la Ley Díaz de 1896.**

Godolfino Humberto Juárez Mejía, señala que la Constitución fue promulgada el 5 de Febrero de 1857, por lo que, aprovechando las

---

<sup>175</sup> Rabasa, E. O. Ibidem. pp. 56-58.

experiencias de las anteriores Constituciones, los nuevos constituyentes ordenaron los diversos preceptos sobre responsabilidades de los funcionarios, distinguiendo éstas del juicio político y estableciendo un Título (el Cuarto) para esa materia. Que, durante las discusiones del proyecto del artículo 105 (103 de la Constitución), se hizo mención al juicio político y se consideró que el sometimiento de los funcionarios a éste; asimismo, dicho capítulo se compone de seis artículos que van del 103 al 108, siendo el primero el que define quiénes son sujetos de responsabilidad (Diputados Federales, individuos de la Suprema Corte, los Secretarios del Despacho, el Presidente de la República y los Gobernadores; en cuanto a las materias por las que son responsables, los tres primeros y los Senadores y los altos funcionarios públicos, por delitos comunes que cometan durante su encargo y por delitos faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio del mismo; los Gobernadores y el Presidente de la República por infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales, pero el Presidente y el Vicepresidente sólo podrán ser acusados por delitos de traición a la Patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Que los artículos 104 y 105 determinan las autoridades competentes y el procedimiento cuando se trata de delitos comunes y delitos oficiales, siendo las autoridades con competencia el Congreso, los Tribunales del orden común o la Suprema Corte si se trata de delitos oficiales. Respecto del procedimiento para los delitos comunes, tenemos que la Cámara de Diputados actúa como gran jurado y por mayoría simple decide si hay o no lugar a proceder contra el acusado; por su parte, respecto del procedimiento para los delitos oficiales: el jurado de acusación (Congreso) declarará por mayoría de votos si es o no culpable el acusado. Por cuanto hace a los efectos de los delitos comunes y de los oficiales, tenemos que: en los primeros si no hay elementos para proceder no habrá ningún procedimiento ulterior, pero si los hay se suspenderá de sus funciones al acusado y se pondrá a disposición de los tribunales ordinarios, que

procederán conforme a la Ley; pero en el caso de los segundos, se tiene que, si no resultara culpable, el acusado continuará en su encargo, y en caso afirmativo se pondrá a disposición del jurado de sentencia (Corte) que por mayoría de votos, y dando participación al reo, al fiscal y al acusador, determinará la sanción legal correspondiente, mediante sentencia de la cual no podrá concederse el indulto una vez pronunciada ésta, según el artículo 106.

Además, por cuanto hace al término para exigir la responsabilidad de los delitos oficiales, dicho autor refiere que el artículo 107 señala que solo es exigible durante el tiempo del encargo y un año después; que a su vez el artículo 108 determina lo que en materia privada debe observarse, al referir que en las demandas civiles no hay fuero ni inmunidad para algún funcionario. No obstante lo anterior, dicho autor refiere que el título en mención no especifica qué son las faltas y omisiones y tampoco precisa lo que debe entenderse por delitos graves del orden común.<sup>176</sup>

Emilio O. Rabasa, refiere que la Constitución de 1857 fue aprobada constando de 128 artículos, albergados en ocho títulos, y un transitorio, quedando contemplado en el título IV lo relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos, en los artículos 103 a 108, mismo que dividió a los delitos, que aquellos que pudieran cometer, en comunes y oficiales. En los comunes el Congreso de la Unión, erigido en gran jurado, declaraba si se procedía, o no, contra el acusado. En el primer caso, se le ponía a disposición de los tribunales comunes. Por lo que hace a los delitos oficiales, el jurado de acusación lo era el Congreso de la Unión, y el de sentencia, la Suprema Corte de Justicia.

También refiere que la Constitución fue jurada y firmada por los Diputados Constituyentes el 5 de Febrero de 1857, día en que el presidente sustituto Ignacio Comonfort la juró guardar y hacer guardar. Por lo que hace al

---

<sup>176</sup> Juárez Mejía, G. H. Ibidem. pp. 39-43.

artículo transitorio, precisa que la Constitución comenzaría a regir hasta el 16 de Septiembre, con excepción de las disposiciones relativas a elecciones de los Supremos Poderes Federales y de los Estados. Finalmente refiere que dicha Constitución, concisa y progresista, generadora de múltiples aportaciones, sería de las mejores entre las nuestras. Sin embargo, a partir de su nacimiento, tendría una existencia dividida y azarosa. Formalmente, y con reformas, prevaleció hasta la aprobación también un 5 de Febrero de la de 1917.<sup>177</sup>

El autor Paulino Machorro Narváez, en su libro *la Constitución de 1857* señala que los artículos orgánicos de dicha Constitución, relativos a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, establecen un gobierno de tipo especial, denominado Presidencial, en el cual dichos poderes ejercen sus funciones con absoluta independencia, dentro del marco fijado por la Constitución. De igual forma refiere que el Presidente no desempeñaba con toda libertad funciones políticas de decisión, sino por conducto de los Ministros, quienes eran responsables políticamente ante el Congreso, en tanto que el Presidente nominalmente irresponsable, ejerciendo únicamente funciones de representación y equilibrio entre los poderes, mediante la aceptación de la renuncia de los Ministros y el nombramiento de los nuevos. De igual forma refiere que, dicha Constitución estableció un régimen presidencial y no parlamentario de tipo americano, pero le agregó la responsabilidad híbrida de los Secretarios, por la exigencia de su firma en todos los actos presidenciales; además, se estableció la necesidad de que todos los reglamentos, decretos u órdenes del Presidente fueran respaldados por la firma del Ministro, para tener un funcionario más a la mano a quien exigir responsabilidades. También refiere, que se estableció el Juicio Político para hacer efectivas las responsabilidades de los altos funcionarios por cualquier falta o abuso en el ejercicio de su encargo, siendo suficiente que el Congreso se erigiera en Gran Jurado de acusación y declarara la

---

<sup>177</sup> Rabasa, E. O. Ibidem. pp 75-78.

responsabilidad por simple mayoría de votos, para que el Presidente quedara separado de su encargo.

Pero que si se trataba nada más de despojar del fuero a un funcionario, para que quedara a disposición de la justicia común, entonces la de Diputados era la única que se erigía en Gran Jurado.<sup>178</sup>

Otro autor, refiere que la Constitución de mérito, reglamentó el régimen de Responsabilidad de los Servidores Públicos, del artículo 103 al 108, y que de esos ordenamientos destaca lo siguiente: que se determinó como responsables por delitos comunes que cometieren durante el periodo de su encargo y por los delitos o faltas oficiales y omisiones, a los miembros del Congreso de la Unión, a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y a los Secretarios del Despacho. Responsabilizó también a los Gobernadores de los Estados por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales; dispuso que el Presidente de la República durante su encargo, sólo podría ser acusado por violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos del orden común. Reglamentó la figura que ahora se conoce como declaración de procedencia y el caso de los delitos comunes en que incurran los altos funcionarios públicos.

En fin, reguló el juicio político para el caso de los delitos oficiales y estableció la modalidad de que el Congreso de la Unión tendría a su cargo formular acusación, en tanto que la Suprema Corte de Justicia pronunciaría la sentencia. En éstas disposiciones se negó la gracia del indulto para los casos de responsabilidad por delitos oficiales y estableció el plazo de un año, contado a partir de que el servidor público concluyera su encargo para que procediera la acusación.<sup>179</sup>

---

<sup>178</sup> Machorro Narváez, Paulino. *La Constitución de 1857*. 1ª edición, Imprenta Universitaria, México 1959, pp. 61-64.

<sup>179</sup> Sánchez Bringas, E. Idem. pp. 710 y 711.

Por otra parte, tenemos que el autor Godolfino Humberto Juárez Mejía, respecto de la Ley Juárez de 1870, señala que dicho documento es del 4 de Noviembre de 1870, mismo que definió en sus tres primeros artículos lo que se entiende por delitos oficiales, faltas (o infracciones) y omisiones; los siguientes tres, qué penas corresponden a cada uno de ellos; el séptimo, quiénes son los sujetos de responsabilidad; a su vez, el artículo 8 introduce el concepto de la responsabilidad patrimonial del funcionario por los daños y perjuicios a que diere lugar el delito, la falta u omisión.

Asimismo refiere que, los artículos 9 y 10 establecen la posibilidad de que el gran jurado emita dos resoluciones al coexistir un delito, falta u omisión oficial con un delito común; una en el primer caso, que declarará culpable o absuelto al acusado, y otra, en el segundo, con la declaración de si hay o no lugar a proceder de los tribunales ordinarios. Resalta lo dispuesto en el artículo 11, al establecer la acción popular contra los delitos, faltas u omisiones oficiales. Dicha Ley determina como delitos oficiales: el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno, republicano representativo federal, y a la libertad de sufragio, la usurpación de funciones, la violación de las garantías individuales y, en general cualquier violación grave de la Constitución y las Leyes Federales; asimismo, la sanción o pena por la comisión de los delitos oficiales será destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar el mismo u otro cargo por un lapso no menor de cinco años ni mayor de diez. A su vez, regula como faltas oficiales, las infracciones no graves de la Constitución y Leyes federales, y se sancionarán con la suspensión en el cargo en que se hubiere cometido, privación del sueldo y la inhabilitación para desempeñar ese cargo u otro por un tiempo comprendido entre uno y menos de cinco años; y como omisiones oficiales considera la negligencia o la inexactitud en el desempeño de sus funciones y se sancionarán con suspensión del cargo, de las remuneraciones y con inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo federal por un lapso de entre seis meses y menos de un año.<sup>180</sup>

---

<sup>180</sup> Juárez Mejía, G. H. Ibidem. pp. 43 y 44.

De la misma Ley Juárez de 1870, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez refiere que el Decreto del 3 de noviembre de 1870 conocido como Ley Juárez, estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos Funcionarios de la Federación, y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, es decir, a los Diputados y Senadores, a los miembros de la Suprema Corte, Secretarios del Despacho, Gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y Leyes Federales y al Presidente de la República, al cual, durante el tiempo de su encargo, sólo se le podía acusar de tres delitos: traición a la Patria, violaciones a la libertad electoral, y delitos graves del orden común.

Asimismo, refiere que como delitos oficiales contempló los siguientes: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a las Leyes federales, y estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de cinco a diez años. Continúa señalando que, la determinación de faltas oficiales de los altos funcionarios, se basaba en la gravedad de la infracción y establecía como tales las violaciones a la Constitución o a las leyes federales, en materia de poca importancia, y se señaló como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años; 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 sus cargos, para cuya comisión se estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

Que, conforme a la Constitución, la ley desarrollaba el procedimiento a partir de lo dispuesto en los artículos 103 y 104 Constitucionales, diferenciando los procedimientos cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes,

respecto de los cuales, en el primer caso el Congreso integrado sólo por la Cámara de Diputados -hasta 1874, ya que a partir de 1875 se volvió al sistema bicameral-, actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia y la votación que se exigía era por mayoría absoluta de votos. Particularmente ésta Ley, establecía el procedimiento no sólo para los delitos, sino que comprendía las faltas y omisiones oficiales, además de que debería considerar, si existían delitos comunes, por lo que el dictamen debía tener dos proposiciones: la culpabilidad del acusado por delitos oficiales y la solicitud de declaración de procedencia por los delitos comunes, por lo que, en caso de considerar la presunta responsabilidad se ponía al inculpado a disposición de los tribunales competentes para que procedieran conforme a derecho y, además, se declaraba que quedaba expedito el derecho de la Nación o de los particulares de hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios causados.<sup>181</sup>

Continuando con el autor Juárez Mejía, pero ahora por cuanto hace a la Ley Díaz, tenemos que señala en su libro *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, que dicha Ley de Responsabilidades, fue aprobada por el Congreso el 29 de Mayo de 1896 y promulgada el 6 de Junio del mismo año, la cual, consta de seis capítulos, de los cuales, el primero hace referencia a los funcionarios sujetos a responsabilidad y al fuero, en los términos del artículo 103 Constitucional; que los siguientes cuatro son de carácter procedimental y norman la actuación del Congreso en tanto Gran Jurado de Acusación (Cámara de Diputados) y como Jurado de Sentencia la Cámara de Senadores; a su vez, el segundo se refiere a las secciones instructoras, de la forma como se integrarán, cómo funcionarán, mediante las cuáles deberá operar el Congreso en materia de responsabilidades, ya sea como Gran Jurado, Jurado de Acusación o Jurado de Sentencia; respecto el tercero señala que, se refiere al procedimiento cuando se trate de delitos comunes (Gran Jurado)

---

<sup>181</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 3ª edición, editorial Porrúa, México, 1999, pp. 44-46.

que introduce el concepto de Declaración de Inmunidad que deberá ser expedida por la Cámara de Diputados cuando se ejerza acción en contra de un funcionario con fuero y que esté siendo juzgado por un Tribunal ordinario, sin haberse obtenido previamente la declaración de procedencia del Gran Jurado. Por su parte, el cuarto y quinto capítulos especifican la forma de proceder de los jurados de acusación y de sentencia en los casos de responsabilidad oficial, de los derechos del acusado – de audiencia al hacerle del conocimiento de qué se le acusa y quién es su acusador, nombramiento de dos defensores, admisión y desahogo de pruebas y alegatos- todo dentro de marco establecido dentro del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, siendo las resoluciones del jurado de sentencia y acusación, irrevocables.

Finalmente el sexto capítulo –tal y como lo refiere el citado autor-, hace referencia a cuestiones generales del procedimiento, tales como la recusación y la excusa, con expresión de causa o sin ella, el exhorto, así como la integración del expediente con copias certificadas.<sup>182</sup>

Delgadillo refiere respecto de la Ley Díaz que, que dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, el Presidente Porfirio Díaz, expidió la Segunda Ley de Responsabilidades (la primera fue la Ley Juárez), el 6 de Junio de 1896, que fuera denominada Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, misma que 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 Juárez, ya que ambas se remitían al artículo 103 Constitucional.

Que reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que aquella, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante le tiempo de su encargo, pero además, en forma clara determinó la declaración de procedencia, que debía dictar el Gran Jurado en

---

<sup>182</sup> Juárez Mejía, G. H. Ibidem. pp. 45 y 46.

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. Que en un capítulo específico regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la Declaración de Inmunidad, para suspender la sustanciación de algún juicio en su contra.

Que este procedimiento podía culminar con la declaración de procedencia o de que 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 a cuando gozare de fuero; es decir, aunque el funcionario tuviere fuero en la época de la acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado. Por otra parte, y respecto de los delitos o faltas y omisiones oficiales, señala que se establecieron los procedimientos ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia, pero no se especificaron los delitos oficiales, para cuya identificación remitía a los Códigos Penales de 1872 y 1929.<sup>183</sup>

## **9.- La Constitución de 1917.**

Enrique Sánchez Bringas refiere respecto de dicha Constitución que la Responsabilidad de los Servidores Públicos prevista por los ordenamientos constitucionales puede ser de naturaleza política, penal, civil y administrativa, en la inteligencia de que conforme lo dispone el artículo 109 Constitucional, los procedimientos para la aplicación de las sanciones disponen de autonomía, por lo que un mismo acto u omisión puede generar dos o más de

---

<sup>183</sup> Delgadillo Gutiérrez, L. H. Op. Cit. pp. 46 y 47.

esas responsabilidades, con la salvedad de que la Constitución prohíbe la imposición de sanciones de la misma naturaleza dos o más veces por la misma conducta.

Asimismo, refiere respecto de la responsabilidad política, que ésta se determina a través del juicio político, el que procede en contra de servidores públicos federales, estatales y del Distrito Federal que desempeñen cargos de especial importancia, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que afecten los intereses públicos fundamentales, lo que trae aparejado como consecuencia la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Respecto de la responsabilidad penal, el autor refiere que ésta se genera por delitos que el servidor público cometa durante el tiempo de su encargo, conforme a las reglas contenidas en el artículo 109, fracción II Constitucional, que establece el imperativo de perseguir y sancionar la comisión de los delitos cometidos por cualquier servidor público de acuerdo con la legislación penal, siendo el caso que la prescripción de los delitos cometidos por servidores públicos no será inferior a tres años según el párrafo tercero del artículo 114 Constitucional.

También, señala respecto de la responsabilidad civil, que en términos de lo ordenado por el párrafo séptimo del artículo 111 de la Constitución, ningún servidor público dispone de inmunidad para responder de sus obligaciones civiles; y finalmente, respecto de la responsabilidad administrativa, refiere que los artículos 109 y 113 constitucionales regulan éste tipo de responsabilidad, determinando que todo servidor público incurre en ella cuando con su conducta realice actos y omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones. Además, dicho autor señala que, determinan que las sanciones consisten en la suspensión, destitución e inhabilitación del cargo, independientemente de las sanciones económicas que procedan y que deben establecerse en proporción con los

beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios que causó con su conducta, que nunca podrán exceder de tres tantos de esos beneficios o del monto de los daños y perjuicios.

Continúa dicho autor señalando, respecto de las personas susceptibles de ser sometidas a responsabilidad pública, que el artículo 108 establece una amplia cobertura de sujetos que pueden incurrir en responsabilidad, quedando comprendidos desde los servidores públicos de los Ayuntamientos hasta el Presidente de la República, ya que de conformidad con dicho artículo, todo servidor público es sujeto de responsabilidad cuando en el desarrollo de sus funciones incurra en actos u omisiones que de alguna manera perjudiquen al servicio público, aunque destaca, que algunos disponen de inmunidad y otros no, entendido éste como la protección que las normas jurídicas ofrecen al desempeño de ciertos cargos públicos, para evitar que se perturben esas funciones, comúnmente conocido como fuero, siendo el caso que a nivel federal gozan de inmunidad los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios del Despacho, el Procurador General de la República, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe del Distrito Federal, su Procurador, así como el Presidente de la República, respecto del que dispone un régimen especial, se requiere que para todos ellos que sean despojados de su inmunidad Constitucional, de acuerdo a la declaración de procedencia regulada en el artículo 111 del citado ordenamiento.

Pero por lo que hace a los servidores públicos de los estados, las respectivas Constituciones, definen quiénes son los que disfrutan de dicha inmunidad. A su vez, dicho autor refiere que el artículo 109 Constitucional, en su último párrafo, otorga a cualquier ciudadano la posibilidad de formular las denuncias de responsabilidad en contra de los servidores públicos, siendo la Cámara de Diputados la receptora de dichas denuncias. Referente al Juicio Político,

señala que es el procedimiento constitucional a través del cual un órgano – legislativo, judicial o de composición mixta – conoce y resuelve sobre la responsabilidad política en que incurra un servidor público de elevado nivel, siendo las causas que originan dicho procedimiento los delitos, faltas administrativas y daños en perjuicio de intereses públicos fundamentales, los que constituyendo o no delitos, por su gravedad den lugar a la pérdida de la confianza que la sociedad ha depositado en sus servidores públicos. Asimismo, refiere que la Cámara de Diputados es quien conoce de las acusaciones de carácter político, debiendo integrar en cada caso, las secciones encargadas de estudiarla y una vez que se han comprobado los hechos, debe hacer la acusación ante la Cámara de Senadores, respetando previamente el derecho de audiencia del servidor público responsable, siendo la última quien dicte el fallo correspondiente, respecto del cual no procede ningún recurso ni juicio, mismo que es vinculatorio para los altos funcionarios de la Federación y del Distrito Federal, y tiene como consecuencia privarlos del cargo e inhabilitarlos para el desempeño de otras funciones públicas, pero sólo es inductivo para los funcionarios de los estados porque en estos casos sólo se comunicaría a las legislaturas de las entidades federativas para que procedan conforme a las normas estatales que rigen la responsabilidad pública.

Finalmente refiere dicho autor que en la Constitución de 1917 se estableció que el presidente goza de inmunidad por cualquier delito que cometa durante el tiempo de su encargo, excepto en dos casos: los delitos graves del orden común y la traición a la Patria, aclarando que la persona que ha dejado el cargo de Presidente de la República podría ser sometida a los tribunales correspondientes por cualquier delito que hubiese cometido durante su desempeño.<sup>184</sup>

Felipe Tena Ramírez señala que, en tesis general la Constitución considera responsable de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos,

---

<sup>184</sup> Sánchez Bringas, E. Ibidem. pp. 703-707, 709, 711 y 712.

incluyéndolos así en el principio de igualdad ante la Ley; que no obstante ello, dicho documento ha querido que durante el tiempo en que algunos funcionarios desempeñen sus funciones, no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión, erigiéndose así la inmunidad durante el tiempo de su encargo, conocido como fuero.

Asimismo, dicho autor refiere que de conformidad con el artículo 114 Constitucional, un juicio civil no puede afectar el ejercicio de la función protegida por el fuero; por su parte, respecto del artículo 108 Constitucional, al referirse a los altos funcionarios refiere que no establece la diferencia entre delitos comunes y oficiales; a su vez, que del desafuero que señala el artículo 109 Constitucional es competente para ello la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, cuya decisión consistente en declarar (por mayoría de votos del número total de miembros que la forman) si ha o no lugar a proceder en contra del acusado, precisando que si es negativa la resolución de dicha Cámara el servidor público conserva el fuero y la prerrogativa de no ser enjuiciado mientras dura el periodo del cargo, pero si es en sentido afirmativa, quedará separado del cargo y sujeto a la jurisdicción de los tribunales comunes, aclarando que conforme a lo dispuesto en el artículo 111, impuestas por dicho Gran Jurado las dos penas que señala la Constitución para los delitos oficiales y privado de la inmunidad el funcionario por haber perdido el cargo que la inmunidad protege, la justicia ordinaria recupera su plena jurisdicción sobre el inculpado, al igual de lo que ocurre en caso de desafuero por delitos comunes, ello, a pesar de que el segundo párrafo del artículo 111 introduce como excepción de juzgar dos veces con la respectiva penalidad en cada una de ellas, por el mismo delito, a pesar de la garantía consagrada en el segundo párrafo del artículo 23 Constitucional, y no obstante ello, las resoluciones del Gran Jurado son inatacables, según lo dispone el párrafo tercero del mismo artículo 111, y que según lo dispone el artículo 112, una vez dictada la sentencia de responsabilidad por aquellos delitos, no puede concederse al reo la gracia del indulto, ya que por

depender exclusivamente de la voluntad de otro órgano político como el Ejecutivo, el indulto puede frustrar en la práctica la decisión tomada por las Cámaras, pero la responsabilidad de los delitos y faltas oficiales –según lo dispone el artículo 113- sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después, con la aclaración de que el Senado, en su carácter de tribunal especial, no conoce en su integridad de la responsabilidad penal del acusado, sino sólo del aspecto en que esa responsabilidad le interesa como cuerpo político, o sea, la destitución y la inhabilitación del funcionario, precisando que durante el año posterior a la terminación del encargo del alto funcionario, su responsabilidad por delitos y faltas oficiales es exigible ante la potestad judicial común.

A su vez, Tena Ramírez distingue –conforme al artículo 108 Constitucional- tres categorías de funcionarios susceptibles de cometerlos, siendo la primera la integrada por los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, quienes son responsables por los delitos comunes que comentan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. En esa virtud, tocante a tales funcionarios, ningún delito cometido durante el tiempo de su encargo queda excluido del fuero, al mismo tiempo es posible perseguirlos por cualquier delito, conforme al procedimiento previsto por la Constitución para cada clase de ellos. Como segunda categoría, señala la compuesta por los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las Legislaturas Locales, quienes son responsables por violaciones a la Constitución y Leyes federales; pero la tercera de dichas categorías comprende al Presidente de la República, quien durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria delitos graves del orden común –de conformidad con el artículo 108 in fine-; pero la norma privativa que restringe la responsabilidad del presidente, incluye asimismo el procedimiento especial para hacer exigible dicha responsabilidad, ya que el artículo 109 en su parte final que se refiere a delitos comunes, determina que

cuando se trate del Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratase de un delito oficial. También señala que, no obstante lo anterior, el último párrafo del artículo 111, se refiere a otra clase de funcionarios y a otra clase de faltas, diversas a las previstas en los artículos 109 y 111 en su primera parte, ya que se incluye a los funcionarios judiciales (Ministros de la Suprema Corte, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados y Jueces de Distrito y Territorios Federales), entre los cuales sólo tienen fuero los Ministros de la Corte, los que pueden ser privados de sus puestos por el Congreso de la Unión, si observaran mala conducta, independientemente de la responsabilidad legal en que hubieren incurrido.<sup>185</sup>

Juárez Mejía, refiere que el Título Cuarto de la Constitución de 1917 – artículos 108 a 114- es prácticamente que el mismo del Proyecto, sólo el artículo 111 sufrió algunas modificaciones como la mención a la garantía de audiencia, la realización de las audiencias que se estimen pertinentes por el Senado, la adición de un último párrafo en el que se obligaba al Congreso a expedir una Ley sobre responsabilidad, la referencia a que los delitos oficiales serán siempre juzgados por un jurado popular y cambios de redacción escasos; pero por cuanto hace a los demás artículos integrantes de dicho título, se aprobaron tal y como estaban en el proyecto, únicamente para la aprobación de los artículos 108 y 109 hubo debate y votación en contra, siendo el caso que los demás fueron aprobados sin debate y por unanimidad de votos. Pero con todo ello, el título cuarto de la Constitución es con algunos cambios, el mismo que el de la Carta de 1857 –en sus artículos 103 al 108-, ya que ésta tenía seis artículos y la del 17 siete -108 al 114-, ello a razón de que el artículo 110, que sería el adicionado, forma su contenido con el de la última parte del artículo 103, misma que se agregó en la reforma constitucional de 1874. Sus artículos 112, 113 y 114 son iguales a los 106, 107 y 108, de la de 1857, el artículo 108 de la Constitución vigente es casi el mismo que el 103 de su predecesora, agregándose como sujetos de

---

<sup>185</sup> Tena Ramírez Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 34 edición, editorial Porrúa, México, 2001, pp. 559-579.

responsabilidad al Procurador General de la República y los Diputados locales, y se excluyó al Vicepresidente, además, de los delitos oficiales del Presidente, se retiraron la violación expresa de la Constitución y el ataque a la libertad electoral. Por su parte el artículo 109 sustancialmente es el mismo que el 104 de la Constitución del 57, que exceptúa al Presidente de la República de quedar sujeto a la acción de los tribunales comunes, sino al Senado, pues al delito común se le dará tratamiento de delito oficial.

También refiere que, el artículo 111 fue el que más se apartó de su antecedente –artículo 105- al haberse reorientado el sentido del procedimiento a favor de la preeminencia del Senado de la República, al hacer a éste Gran Jurado, para en esta calidad conocer de las acusaciones por delitos oficiales, la que no podía abrir la instrucción sin la acusación que debía presentarse ante la Cámara de Diputados. Además, dicho artículo prescribe que las resoluciones del Senado y la declaraciones de la Cámara de Diputados son inatacables, además otorga acción popular contra los delitos oficiales y comunes.

Asimismo señala que, sustrae al Presidente de la República a la acción de los tribunales ordinarios, al transferir el juicio de éstos delitos al Senado. En dicho sistema, el Dictamen decía que debían quedar precisadas en primer lugar la responsabilidad de todos los funcionarios, en segundo el procedimiento para juzgarlos y en tercer lugar la penalidad respectiva. Continúa señalando Godolfino Juárez, acerca del análisis artículo por artículo, cuál era el sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos, hasta la reforma de diciembre de 1982, contenido en el Título Cuarto que nos ocupa, y refiere respecto del artículo 108, que los sujetos de responsabilidad son los Senadores de la República y los Diputados Federales, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Secretarios del Despacho, el Procurador General de la República, los Gobernadores de los Estados y los Diputados Locales; que el origen de las responsabilidades son de dos clases: por delitos comunes y por delitos, faltas

u omisiones oficiales, y que lo anterior debe entenderse en el sentido de que la expresión delitos comunes se refiere a los diversos delitos comunes y a los delitos especiales, que pueden ser del conocimiento de tribunal local o federal; señala que como excepción a lo anterior, el Ejecutivo Federal, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por un delitos oficial como lo es traición a la Patria y por delitos graves del orden común –sin precisar cuáles son-, pero que además, el artículo 109 señala que los delitos del orden común sólo pueden ser considerados oficiales, por tanto, considera que durante el tiempo de su encargo el Presidente de la República sólo puede ser acusado por delitos graves del orden común, por su parte, los Gobernadores de los Estados y los Diputados Locales sólo podrán ser acusados por violación a la Constitución y a Leyes Federales, lo cual no significa que a los Gobernadores no pueda acusárseles por delitos comunes ante sus respectivas legislaturas o en la forma que sus constituciones establezcan, sino que la Constitución se refiere meramente a las responsabilidades federales, es decir, a las responsabilidades de los funcionarios federales, y si incluye a éstos funcionarios locales es porque ‘además de su carácter de funcionarios de cada Estado, asumen el de auxiliares de la Federación y pueden incurrir, con éste carácter, en responsabilidades de carácter federal’.

Continúa con el análisis del articulado, ya que el citado autor refiere respecto del artículo 109 que reconoce la existencia de fuero o inmunidad de los funcionarios sujetos de responsabilidad a que se refiere el artículo 108, pues para proceder contra el acusado se requerirá la declaración previa de la Cámara de Diputados, en su calidad de Gran Jurado, de si es o no procedente la acusación, con lo que se pretende –dice el autor- proteger la continuidad de la función pública y no dejarla expuesta a conductas malintencionadas; continúa señalando que, relativo al segundo párrafo, la Cámara de Diputados reconoce que no es la autoridad a quien pertenece el ejercicio de la acción penal ni juzgar el fondo de la causa, porque una y otra son facultades pertenecientes a los poderes Ejecutivo y Judicial,

respectivamente, y refiere que, su declaración sólo señala que la acusación por defectos, vicios, falta de fundamentación o motivación es improcedente, y por ello las deja a salvo para cuando se termine el fuero o inmunidad del acusado; precisa respecto del párrafo tercero que, la Cámara de Diputados resuelve dos cosas, una de ellas la separación de su encargo (que no es una sanción sino una determinación que priva de su fuero al funcionario), pero toda vez que cargo y fuero son inseparables, para remover el fuero debe separarse del cargo el acusado a fin de que se proceda conforme a la Ley, y la otra, determina que el servidor público queda sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, respecto de la cual debe señalarse que el ejercicio de la acción de poner a disposición de los tribunales es del Ejecutivo Federal o Local, a través del Ministerio Público correspondiente, por lo que ésta determinación debe entenderse no directamente, sino a través de las autoridades correspondientes.

Por otra parte, refiere respecto del artículo 110, que resulta difícil de comprender en razón de su redacción, concluye el autor señalando que sólo tienen fuero los altos funcionarios señalados en el artículo 108, por lo que a contrario sensu, no tienen fuero los servidores públicos no relacionados en dicho artículo, por lo que dicha situación implica que la responsabilidad es básicamente política, en razón de que los altos funcionarios con fuero tienen ese carácter, por lo tanto, los delitos, faltas u omisiones oficiales sólo pueden ser cometidos por los altos funcionarios, siendo responsables por la comisión de éste tipo de actos, y por exclusión, los otros funcionarios podrán cometer delitos, pero no serán oficiales; también refiere que, al volver a la función protegida por el fuero, y de no haberse iniciado la causa por algún delito cometido durante la licencia, entonces se recuperará el fuero y deberá procederse conforme al artículo 109; concluye señalando que, dicho artículo o sobra o debió redactarse en otros términos, haciendo hincapié que con la licencia se pierde el fuero de la función protegida, referida a los funcionarios del artículo 108.

Ahora bien, respecto del artículo 111 reformado, señala que en su primer párrafo establece el procedimiento para substanciar las acusaciones por delitos oficiales y las sanciones que deben imponerse, así como la mención de una Ley Reglamentaria en esa materia, además, que –contrario a la constitución de 1857- el Senado es el que juzga e instruye las causas e impone las sanciones, pero éste no puede abrir la instrucción hasta que la Cámara de Diputados presenta la acusación, no sin antes haber concedido al derecho de audiencia al acusado y haberse agotado los trámites y diligencias necesarias, para así resolver por mayoría de las dos terceras partes de sus miembros; continúan señalando el autor respecto del segundo párrafo del artículo 111 que, se incurre en el mismo error del tercer párrafo del artículo 109, ya que la persecución y averiguación de los delitos corresponde al Ministerio Público y no a la autoridad judicial; que respecto del tercer párrafo también se incurrió en error al haberse referido al ‘artículo anterior’ cuando en realidad debió haberse referido al artículo 109; continúa señalando del cuarto párrafo de dicho artículo que concede acción popular contra los delitos oficiales y comunes, siendo la Cámara de Diputados la instancia ante quien se interpone la acusación por delitos oficiales; en su quinto párrafo original señala que el constituyente dispuso la expedición de una ley de responsabilidad sobre todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal y Territorios Federales, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; respecto de los últimos dos párrafos del artículo en comento, dicho autor refiere que éstos son una ampliación del sistema de responsabilidades a los altos funcionarios judiciales no incluidos en el artículo 108, bajo una modalidad especial, es decir, el Presidente de la República acusa o solicita, previa concesión del derecho de audiencia, y las dos Cámaras autorizan por mayoría absoluta de votos.

Por otra parte, refiere respecto del artículo 112 que es igual al 106 de la Constitución del 57, y siendo coincidente con el criterio del maestro Tena

Ramírez, señala que éste artículo pretende proteger la decisión de las Cámaras –relativa al pronunciamiento de una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales-, puesto que la facultad de indultar corresponde al Ejecutivo, lo que podría utilizarse de manera política.

Relativo al artículo 113, señala que es el mismo 107 de la Constitución de 1857, siendo el Senado como Gran Jurado la autoridad encargada de exigir la responsabilidad por delitos y faltas oficiales dentro del año después de terminado el encargo, y concluye señalando que, si las sanciones para los delitos oficiales son destitución e inhabilitación, cuando el funcionario ha dejado de servir en las funciones protegidas con fuero, la sanción de destitución sería inaplicable, a menos que la destitución se refiera al cargo que ocupe al momento de emitirse la resolución.

Finalmente, refiere respecto del artículo 114 –que establecía que en las demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad- que el legislador Constituyente de 1856-57 y de 1916-17 ha considerado con razón, que los juicios civiles no interrumpen la función pública por lo que no fue necesaria su protección con fuero e inmunidad.<sup>186</sup>

Por otra parte, tenemos que en la sesión de la tarde del domingo 21 de enero de 1917, se dió cuenta con el dictamen sobre los artículos 108 a 114, y los debates se radicaron particularmente sobre los artículos 108 y 109, según lo refiere Felix F. Palavacini en su libro *Historia de la Constitución de 1917*, en el que se aprecia que el dictamen en su parte conducente señala que la Responsabilidad de los funcionarios es la garantía del cumplimiento de su deber, y que por ello todo sistema legislativo que vea la manera de exigir la responsabilidad en que incurren los funcionarios públicos por las faltas cometidas en el cumplimiento de sus encargos es de suma importancia en el sistema Constitucional; y que en ese tenor, debe establecerse en primer lugar la responsabilidad de todos los funcionarios, en segundo el

---

<sup>186</sup> Juárez Mejía, G. H. Ibidem. Págs. 47 y Sigs.

procedimiento para juzgarlos, y en tercero la penalidad respectiva. Señala respecto del primer punto, que se establece la responsabilidad del Presidente de la República, de los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, de los Magistrados de la Suprema Corte, de los Secretarios del despacho y del Procurador General de la República, así como también la de los Gobernadores de los Estados y de los Diputados a las Legislaturas Locales; por cuanto hace al procedimiento, refiere que será distinto para juzgar a los altos funcionarios y a las autoridades competentes, según se trate de delitos del orden común o delitos oficiales y que el Presidente de la República será solamente juzgado siempre por el procedimiento para delitos oficiales, que la Cámara de Diputados hace la acusación a la de Senadores para dictar la sentencia previos los trámites ordinarios de todo proceso respetando la garantía de audiencia y practicando todas las diligencias necesarias para comprobar su responsabilidad; que los actos indebidos de un funcionario pueden estar previstos o no por una ley especial que fije una penalidad del orden común, es decir, prisión, multa, etc., o bien no tener tal penalidad del orden común, y en éste caso, se prevé una penalidad general que consiste en la privación del empleo o en la inhabilitación para obtener otro, según establezca la Ley secundaria respectiva.

Que como gran paso en el sistema de responsabilidad de los funcionarios, se concede acción a toda persona para que ante la Cámara de Diputados presente denuncia formal de los delitos o faltas de los funcionarios, a fin de que dicha Cámara proceda a indicar el procedimiento.<sup>187</sup>

A su vez, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, señala respecto de la Constitución de 1917, que a partir del 1º de Mayo de 1917, entró en vigor la Constitución en cita, siendo que el texto original de su título IV, estableció las bases de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, sin incluir a los demás empleados de la Federación, precisando que de las disposiciones que integraron el texto original del Título en mención –artículos 108 a 114-,

---

<sup>187</sup> Palavacini, Felix F. *Historia de la Constitución de 1917, Tomo II*. 1ª edición, editorial Lito Impresiones Macabra S.A. de C.V, México, 1992, pp. 487-489.

ninguna 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<sup>188</sup>.

Haciendo en un breve paréntesis respecto al contenido del título cuarto de la Constitución de 1917, podemos señalar que 'posterior' a la entrada en vigor del Título Cuarto de la Constitución de 1917, estuvieron vigentes otras dos Leyes de Responsabilidades: la Ley Cárdenas de 1940 y la Ley López Portillo de 1979; lo anterior para dar cumplimiento al último párrafo del artículo 111 original, de las cuales haremos un breve señalamiento toda vez que históricamente constituyen la primera y segunda Leyes de Responsabilidades, respectivamente, durante la vigencia de la Constitución de 1917.

Y relativo a ello tenemos que Godolfino Humberto Juárez Mejía señala que, el 30 de diciembre de 1939, el Presidente Lázaro Cárdenas expidió el decreto que contenía 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 con anterioridad le había remitido el Congreso de la Unión para su sanción, promulgación y publicación, cumpliéndose ésta encomienda el 21 de febrero de 1940 al ser publicado en el Diario Oficial. Señala que dicha Ley se compone de seis títulos y 111 artículos, de los cuales sólo el primero y el segundo son conceptuales o definitorios; asimismo, refiere que los otros cuatro son meramente procedimentales; el primero, De las Disposiciones Preliminares, en su mayor

---

<sup>188</sup> Delgadillo Gutiérrez, L. H. Idem. pp. 47 y 48.

parte repite definiciones Constitucionales; que el segundo, De los Delitos y Faltas Oficiales, es el más ambicioso puesto que trata de diferenciar los delitos de los altos funcionarios y de los no altos, haciendo la aclaración de que la parte que se refiere a éstos últimos, da vida a los títulos cuarto, quinto y sexto que se refieren al procedimiento de éstos; el tercero, Del Procedimiento de los Delitos y Faltas Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación y de los Estados, se refiere al procedimiento que debe seguirse en los delitos comunes y delitos oficiales cometidos por los funcionarios con fuero y señalados en el artículo 108 Constitucional; el cuarto, Del Procedimiento Respectivo de los Delitos y Faltas Oficiales de los Demás Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales; el quinto, Del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos; y el sexto, Disposiciones Complementarias, se refieren al procedimiento de responsabilidades contra los demás funcionarios y empleados.<sup>189</sup>

Por su parte, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez refiere que, en los términos del párrafo quinto del artículo 111 en mención, el Congreso de la Unión debía 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, y no obstante lo anterior, fue hasta el 30 de Diciembre de 1939 -22 años después-, cuando el 'breve término' se cumplió con 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.

Asimismo refiere que en esta Ley se 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

---

<sup>189</sup> Juárez Mejía, G. H. Ibidem. pp. 65-67.

Diputados, en el caso de la comisión de delitos comunes cometidos por altos funcionarios, estableciendo en su artículo primero la existencia de las responsabilidades de los agentes públicos, 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: Presidente de la República, Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Autónomo, Procurador General de la República y Gobernadores y Diputados de las Legislaturas Locales. De igual forma, señala que dicha Ley dispuso que el Presidente de la República sólo podría ser acusado durante el periodo de su encargo y un año después, continúa señalando que, en ésta Ley se hizo la diferenciación entre delitos y faltas oficiales, definiendo éstas por exclusión, al establecer que las infracciones a la Constitución y a la Leyes Federales no señaladas como delitos, se conceptúan como faltas oficiales, por las cuales se sancionaría con la suspensión del cargo de uno a seis meses, y aunque no definía los delitos oficiales, hizo un listado de los imputables a los altos funcionarios siendo: el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno, a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales, cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, y las omisiones de carácter grave en los términos de esto último.

Que a los Gobernadores y Diputados de los Estados se les señaló como responsables en su calidad de auxiliares de la Federación. Que como sanciones por la comisión de esos delitos se establecieron: destitución del cargo o del honor, inhabilitación de cinco a diez años; pero por cuanto hace a los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, en 72 fracciones se enumeraron en forma casuística diversas conductas que se tipificaron como delitos, y en 11 fracciones se señalaron las sanciones aplicables a cada uno de los casos enunciados, las cuales iban desde destitución e inhabilitación de dos a seis años, hasta

penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por doce años; que con relación a las faltas, también quedaron establecidas por exclusión, es decir, cuando no fueran delitos, y dispuso que las Leyes y Reglamentos respectivos determinarían las sanciones aplicables.

También refiere que dicha Ley consignó cinco procedimientos diferentes: dos respecto de los altos funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales o del orden común, y tres respecto de los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales, para lo cual estableció el jurado popular; uno respecto de los funcionarios del Poder Judicial y otro más por enriquecimiento inexplicable. Que tratándose de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios, estableció el Juicio Político en el que la Cámara de Diputados actuaba como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia, precisando que en los delitos del orden común, la Cámara de Diputados debería erigirse como Gran Jurado para dictaminar la Declaración de Procedencia, y, en el caso de resolver que había lugar a proceder contra el alto funcionario, quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes, con lo particularidad de que 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 suspendiera la sustanciación del juicio. Pero que en el caso de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, el procedimiento se debía incoar en forma ordinaria, y una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público Federal y del acusado o de su defensor, el Juez debía remitir el expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación, para que dictara sentencia.

Concluye señalando que, 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, ante lo cual, la Cámara de Diputados debía resolver en conciencia, y si consideraba que procedía la petición, la turnaría a la Cámara de Senadores para la resolución correspondiente.<sup>190</sup>

Por otra parte, y por lo que refiere a la Ley López Portillo, tenemos que Juárez Mejía refiere que dicha Ley es de 1979, pero publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Enero de 1980, la cual consta de 92 artículos divididos en cinco títulos, de los cuales el primero, contiene definiciones y prevenciones generales; el segundo, se denomina del Procedimiento respecto de los Funcionarios que Gocen de Fuero; el tercero, Del Procedimiento en los Delitos y Faltas Oficiales de los Funcionarios y Empleados que no Gocen de Fuero; el cuarto, Del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos por Delitos o Faltas Oficiales; y el quinto, Disposiciones Complementarias. Asimismo, dicho autor refiere como cambios que introduce la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, lo siguiente: en su artículo primero el principio de igualdad jurídica de los funcionarios y empleados, que el criterio utilizado para diferenciar a los funcionarios y empleados es el fuero constitucional, define delitos y faltas oficiales, introduce como nuevo tipo penal los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho así como las violaciones sistemáticas a las garantías individuales, las sanciones que contempla son más graves para los servidores sin fuero (suspensión e inhabilitación) que para los que lo poseen (amonestación), hizo extensivo el fuero a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisa que el jurado popular es para los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados sin fuero, simplifica la exposición de la incoación del procedimiento de los no aforados, reduce de cuatro a un artículo el procedimiento de solicitud de destitución de los funcionarios judiciales por mala conducta, se mejora y precisa la

---

<sup>190</sup> Delgadillo Gutiérrez, L. H. Ibidem. pp. 48-51.

redacción sobre el enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos.

También refiere que, aparecen dos conceptos que representan avance en la forma de entender el problema de la responsabilidad, siendo la primera la política para referirse a los altos funcionarios o con fuero, y la segunda, la administrativa para los funcionarios y empleados no altos o sin fuero.<sup>191</sup>

Y respecto de la misma Ley López Portillo, tenemos que Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, refiere a dicha Ley como la que derogó a la Ley Cárdenas, de conformidad con su segundo artículo transitorio; asimismo, refiere que el nuevo ordenamiento continuó en términos generales con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, principalmente con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los delitos penales y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando como la Ley anterior, el aspecto disciplinario a las Leyes y Reglamentos.

De igual forma refiere que en dicha Ley se encuentran establecidos tres tipos de ilícitos: los delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales, de los cuales los dos primeros tienen naturaleza penal y en el caso de los otros se puede hacer una diferenciación en razón del infractor, para lo cual, se consideran como delitos oficiales (artículo 3) los actos u omisiones de los funcionarios y empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Asimismo, resalta que no obstante la denominación de delitos oficiales, el procedimiento para sancionarlos difiere cuando se trata de los llamados altos funcionarios, ya que en éste caso es aplicable el juicio político ante el Poder

---

<sup>191</sup> Juárez Mejía, G. H. Ibidem. pp. 74-76.

Legislativo, mediante la acusación de la Cámara de Diputados ante el Senado como Gran Jurado, siendo en consecuencia un procedimiento especial actualmente denominado juicio de responsabilidad política. Pero en el caso de los demás funcionarios y empleados de la Federación, cuya actuación afectara los intereses públicos fundamentales o 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.

Que 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 sus 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 esta Ley. Que en los términos del artículo 4, se definieron las faltas oficiales como aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o 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, precisando como sanción la amonestación en tratándose para funcionarios con fuero, y suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año, y en el caso de los demás funcionarios y empleados se remitió a lo que dispusieron 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.<sup>192</sup>

A todo lo anteriormente expuesto, hay que agregar que el original Título Cuarto de la Constitución de 1917 fue reformado en diciembre de 1982, tal

---

<sup>192</sup> Delgadillo Gutiérrez, L. H. Ibidem. pp. 51-53.

como lo refiere el autor Godolfino Humberto Juárez Mejía, al señalar sustancialmente que el propósito de dicha reforma fue: prevenir y sancionar la inmoralidad social, dejar establecido que los funcionarios y empleados - con fuero o sin él, altos y no altos- tienen la obligación de bien servir a los intereses del pueblo; precisar las responsabilidades políticas, penales y administrativas en que pueden incurrir los servidores públicos al incumplir sus obligaciones; contar con procedimientos políticos, penales y administrativos autónomos para juzgar y en su caso, sancionar. Continúa precisando dicho autor, en qué consistieron las reformas en cuestión, y señala respecto del artículo 108 se limita a señalar que todos los servidores públicos son sujetos de responsabilidad por los actos y omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, además de que establece la denominación única de servidores públicos y engloba a los señalados en dicho artículo, manteniendo en el mismo término -respecto del Presidente de la República- que durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y Delitos Graves del orden común; asimismo, agregó dentro del catálogo de servidores públicos sujetos de responsabilidad a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia y a los miembros de los Consejos de la Judicatura de los Estados, adicionando también como causal de responsabilidad, el manejo indebido de los fondos y recursos federales. Reservó a las Constituciones de los Estados la definición de quiénes se considerarán como sus servidores públicos.

Respecto de la reforma al artículo 109 Constitucional, refiere Godolfino Humberto Juárez que, en dicho artículo se desarrolló y precisó el párrafo quinto del anterior artículo 111 en su parte relativa a la expedición de una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal; también dispone que los Congresos Federal y Locales deberán expedir las Leyes de Responsabilidades de los servidores públicos que deberán referirse a las responsabilidades política y administrativa, ya que la penal se referirá en su respectivo Código, concluyendo que los procedimientos (de distinta naturaleza) que se instruyan a los servidores

públicos para la determinación de las diversas clases de responsabilidades, serán autónomos; que el procedimiento correspondiente a la responsabilidad política se denomina juicio político; que se incurrirá en responsabilidad administrativa por los actos u omisiones en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; que mantiene la acción popular para que cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad pueda presentar denuncia ante la Cámara de Diputados y finaliza señalando que en su opinión y respecto de la responsabilidad penal, que la Cámara de Diputados sólo podría ejercer las facultades contenidas en el artículo 111 (proceder penalmente), cuando el ejercicio de la acción penal lo requiriera la autoridad competente.

Continuando con el mismo autor, y relativo a la reforma al artículo 110 Constitucional, señala que en el vigente artículo 110, se desarrolló sustancialmente el contenido del artículo 111, siendo sujetos del juicio político: los a) Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, b) los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, c) los Consejeros de la Judicatura, d) los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, e) Secretarios de Despacho, f) los Jefes de Departamento Administrativo, g) los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, h) el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, i) el Procurador General de la República, j) los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, k) los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, m) los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, n) el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, ñ) los Directores Generales y sus equivalentes de la Administración Pública Paraestatal Federal, o) los Gobernadores de los Estados, p) los Diputados Locales, q) los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y r) los miembros de los Consejos de las Judicatura Locales.

Asimismo, al igual que su antecesor el artículo 111, determinó como sanciones a los sujetos de juicio político la destitución e inhabilitación, estableciendo como procedimiento para seguir en éste juicio, que la Cámara de Diputados deberá hacer la acusación ante el Senado, que se erigirá en Jurado de Sentencia, que impondrá la sanción que corresponda, cuyas declaraciones y resoluciones (de ambas Cámaras) son inatacables. Respecto al contenido de la reforma al artículo 111 de nuestra Carta Magna, refiere el autor que el juicio de desafuero o declaración de procedencia, que anteriormente se encontraba en el artículo 109, se transfirió al actual artículo 111 y, en su primer párrafo definió qué servidores públicos quedan sujetos a éste juicio, con la observación de que respecto de los servidores públicos de los Estados, la declaración de procedencia será comunicada a las Legislaturas Locales para que procedan como corresponda; que el procedimiento de desafuero continuó siendo facultad de la Cámara de Diputados, la que por mayoría absoluta de sus miembros presentes, determinará si ha lugar o no a proceder en contra del inculpado, pero en el caso del Presidente de la República, la declaración que emita la Cámara de Diputados será para acusarlo ante la de Senadores para que ésta se erija en Jurado de Sentencia y proceda en los términos del artículo 110, y de resultar culpable el mismo Senado aplicará la Ley Penal, con la aclaración de que la Declaración de Procedencia tendrá por efecto inmediato la separación del cargo del inculpado y será juzgado por las autoridades competentes con arreglo a la Legislación Penal, pero si del delito se desprenden daños, perjuicios o beneficios económicos, se le deberá sancionar hasta por tres tantos del beneficio obtenido o del daño o perjuicio causado.

Termina señalando que, incluye el contenido de los anteriores artículos 112 y 114. Relativo a la reforma del artículo 112, dicho autor refiere que su correlativo es el anterior 110, referente a las licencias de servidores públicos con fuero, así como a que no es necesaria declaración de procedencia cuando el servidor público cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su cargo.

Del artículo 113, Godolfino Humberto Juárez refiere que dicho artículo es una ampliación de lo dispuesto en el primer párrafo de la fracción III del artículo 109 Constitucional, pero únicamente referido a las responsabilidades administrativas, al señalar que las leyes de responsabilidades determinarán las obligaciones de los servidores públicos y las sanciones por los actos u omisiones que lleven a su incumplimiento, quedando contempladas por lo menos la suspensión, destitución, y sanción económica.

Referente a la reforma al artículo 114 Constitucional, señala que incluye el contenido del anterior artículo 113, relacionado con que el procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y durante un año después de concluido el mismo; continúa señalando que además la sanción deberá aplicarse en un periodo no mayor de un año contado a partir del inicio del procedimiento, es decir, la Cámara de Senadores tiene un año para sancionar una vez iniciado el juicio; que las responsabilidades penal y administrativa se juzgarán y sancionarán con arreglo a la respectiva ley de la materia, pero que nunca prescribirán antes de tres años cuando dichos actos u omisiones fuesen graves.<sup>193</sup>

## **10.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

Dicha Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1982, la cual consta de un cinco Títulos, 93 artículos y 4 transitorios, conteniendo el Título Primero un capítulo denominado *Disposiciones Generales* (artículos del 1 al 4); el Título Segundo denominado *Procedimientos ante el Congreso de la Unión en Materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia*, el cual a su vez consta de cuatro capítulos (capítulo I.- *Sujetos, causas de Juicio Político y sanciones*: artículos del 5 al 8; capítulo

---

<sup>193</sup> Juárez Mejía, G. H. Ibidem. pp. 82-92.

II.- *Procedimiento en el Juicio Político*: artículos del 9 al 24; capítulo III.- *Procedimiento para la Declaración de Procedencia*: artículos del 25 al 29; capítulo IV.- *Disposiciones comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo*: artículos 30 al 45); un Título Tercero denominado *Responsabilidades Administrativas* el cual consta de dos capítulos (capítulo I.- *Sujetos y obligaciones del servidor público*: artículos del 46 al 48; y capítulo II.- *Sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas*: artículos del 49 al 78); un Título Cuarto contenido en un capítulo único (*Registro Patrimonial de los Servidores Públicos*: artículos del 79 al 90) y un Título Quinto denominado *De las disposiciones aplicables a los Servidores Públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal* el cual contiene un capítulo único (artículos 91 al 93). Y finalmente dentro de sus artículos transitorios, el *Primero* de ellos aboga el contenido de la Ley López Portillo, toda vez que señala en su parte conducente:

*“Esta Ley aboga la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de fecha 27 de diciembre de 1979 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980...”*<sup>194</sup>

Previo entrar al estudio de la presente Ley, conviene destacar lo que el autor Juárez Mejía Godolfino Humberto refiere al señalar:

*“Uno de los mayores avances conceptuales de la reforma constitucional de 1982 consiste en haber precisado el concepto de delito y reservarlo, como debe ser exclusivamente para los actos y omisiones de las personas que infringen la Ley penal y están sancionados por ella... y a las responsabilidades política y administrativa con arreglo al Título Cuarto de la Constitución y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos...Es una Ley...que ha significado un avance sustancial en el tratamiento jurídico de las responsabilidades públicas y oficiales y, en especial de las responsabilidades administrativas. Es, sin embargo, la primera que logró diferenciar los delitos de las responsabilidades oficiales o*

---

<sup>194</sup> *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Ibidem, pp. 205-239.

*públicas... al resumir el contenido esencial de la ley, relativo a las responsabilidades políticas, declaración de procedencia, responsabilidades administrativas y registro de situación patrimonial, y que se desarrollan, las dos primeras en el Título Segundo de la Ley, las Responsabilidades Administrativas en el Título Cuarto, el Registro de Situación Patrimonial, que juntamente con el Primero, Disposiciones Generales, fueron los cuatro títulos con que nació la Ley en diciembre de 1982. La reforma de 1997 agregó el Título Quinto, De las disposiciones aplicables a los Servidores Públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal (artículos 91-93).<sup>195</sup>*

A lo anterior cabe agregar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene su origen en el artículo 109 Constitucional (obligación de las legislaturas –locales o federal- de expedir Ley de Responsabilidades), la cual ha tenido siete reformas (1ª del 20 de Diciembre de 1990, 2ª del 13 de Julio de 1992, 3ª del 21 de Diciembre de 1993, 4ª del 19 de Mayo de 1995, 5ª del 28 de Noviembre de 1995, 6ª del 6 de Diciembre de 1996 y 7ª del 3 de Diciembre de 1997).

Aquí cabe hacer un paréntesis para señalar, el 13 de Marzo de 2002, entró en vigor la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, misma que según su transitorio segundo, derogó los títulos Primero (referente a la materia de responsabilidades administrativas), Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito Federal, pero las disposiciones de esta última, seguirán aplicándose en dicha materia sólo a los servidores públicos de los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Distrito Federal, aún y cuando esta llegue a referirse en su redacción a servidores públicos de cualquiera de los tres Poderes de la Unión.

---

<sup>195</sup> Juárez Mejía, G. H. Ibidem. pp. 104-105, 113 y 115.

Aclaración en cuestión que consideramos importante, para poder entender el estudio de las dos Leyes de Responsabilidades, y en el punto que nos ocupa, específicamente de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Hecho lo anterior, podemos apreciar que del contenido de la Ley podemos apreciar que su artículo 1º establece que el objeto de la misma es *Reglamentar el Título Cuarto Constitucional*, y acorde con la fracción I (sujetos de responsabilidad) del artículo de mérito cabe comentar que el artículo 2 de la misma Ley refiere como sujetos de dicha Ley a *los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales* (miembros de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Distrito Federal, sus Órganos autónomos, funcionarios y empleados, en general cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública del Distrito Federal).

Continuando con la fracción II del artículo en cita, tenemos que refiere *Las obligaciones en el servicio público*, las que aparecen contempladas en veinticuatro fracciones (I a la XXIV) del artículo 47 de la misma Ley, y que se les puede denominar código de conducta, las que desde nuestro punto de vista contienen una serie de obligaciones de hacer y de no hacer a cargo de quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, mismas que derivan de tipos penales (como ejemplo: ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, usurpación de funciones, etc.).

Al respecto Juan Francisco Arroyo Herrera señala:

*“Las obligaciones en el servicio público, son las enumeradas en el artículo 47 de esta Ley, cuyo incumplimiento trae como consecuencia las sanciones contempladas en su artículo 53.”<sup>196</sup>.*

A grosso modo, podemos señalar que dichas fracciones contemplan las obligaciones del servidor público de conducirse con la máxima diligencia el servicio en encomendado (fracción I); formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia (fracción II); utilizar los recursos encomendados para el desempeño de su empleo (fracción III); custodiar y cuidar la información y documentación que tenga a su cargo (fracción IV); observar buena conducta y respeto hacia con las que tenga relación con motivo de éste (fracción V); observar en la dirección de inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de abuso de autoridad (fracción VI); cumplir las disposiciones de los superiores jerárquicos en ejercicio de sus atribuciones (fracción VII); comunicar por escrito al titular de la dependencia las dudas fundadas de las órdenes recibidas (fracción VIII); abstenerse de ejercer las funciones de un cargo después de concluido el periodo para el cual se le designó (fracción IX); abstenerse de autorizar a un subordinado de no asistir a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos con goce de sueldo (fracción X); abstenerse de desempeñar algún otro empleo que la Ley prohíba (fracción XI); abstenerse de autorizar la contratación de quien se encuentre inhabilitado (fracción XII); excusarse de intervenir en asuntos en los que tenga interés familiar o personal (fracción XIII); cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en el supuesto anterior, informar por escrito sobre la atención del asunto (fracción XIV); abstenerse de recibir dinero u objetos que procedan de cualquier persona que se encuentren relacionadas con su empleo y que implique conflicto de intereses (XV); abstenerse de recibir beneficios adicionales a los que se pueden comprobar a razón de su empleo (XVI); abstenerse de contratar o sancionar a personas con las que tenga interés personal, familiar o de negocios fracción

---

<sup>196</sup> Arroyo Herrera, J. F. Ibidem, p. 4.

(XVII); presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial (XVIII); atender con diligencia las instrucciones que reciba de la Secretaría (así como de las Contralorías Internas de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del D.F.) conforme a la competencia de ésta (fracción XIX); supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección cumplan con las disposiciones del artículo 47 (fracción XX); proporcionar en forma oportuna y veraz la información que le solicite la Comisión de Derechos Humanos Federal o del Distrito Federal (fracción XXI); abstenerse de incumplir cualquier disposición relacionada con el servicio público (fracción XXII); abstenerse de realizar o celebrar pedidos o contratos con quien desempeñe un cargo en la administración pública o con algún inhabilitado (fracción XXIII); y la última de sus fracciones (XXIV) en forma genérica señala :*Las demás que le impongan leyes y reglamentos.*<sup>197</sup>

La fracción III del artículo 1º de la Ley en comento, refiere *Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político*; sobre el particular tenemos que de las administrativas, propiamente incurren en ella los servidores públicos que infrinjan o incumplan lo dispuesto en alguna o en varias de las fracciones del artículo 47 de la Ley. A lo anterior, Juárez Mejía refiere:

*“La responsabilidad administrativa se define como aquella en que incurren los servidores públicos (artículo 2 de la Ley) por actos u omisiones ilegales, deshonrados, desleales, parciales e ineficaces en el desempeño de su empleo, cargo o comisión (artículo 47), que deban ser investigados (artículo 65) por la autoridad competente... y, de resultar elementos incoar el procedimiento administrativo disciplinario (artículo 64). Substanciado el procedimiento de referencia, imponer, en su caso, las sanciones que correspondan (artículos 53, 54 y 55) y aplicarlas (art. 56) en la forma que determine la Ley.”*<sup>198</sup>

---

<sup>197</sup> Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ibidem. pp. 219-222.

<sup>198</sup> Juárez Mejía, G. H. Ibidem. p. 127.

Ahora bien, respecto de las sanciones aplicables por responsabilidad administrativa, tenemos el catálogo de las que señala el artículo 53 de la Ley y que son I.- apercibimiento privado o público, II.- amonestación privada o pública, III.- suspensión, IV.- destitución del puesto, V.- sanción económica y VI.- inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; todas éstas que deberán imponerse, aplicarse y ejecutarse de conformidad con lo dispuesto en los artículos 54, 55, 56 y 75 de la misma Ley.

No es óbice a lo anterior, recordar que según el artículo 78 de la Ley, las facultades del superior jerárquico (titular de la Dependencia o Unidad Administrativa) y de la Secretaría (inclúyase a las demás Contralorías Internas y autoridades competentes para aplicar esta Ley) prescribirá en uno o tres años según lo señalan las fracciones I (cuando no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal) y II (en los demás casos), respectivamente.

Ahora bien, respecto de las responsabilidades políticas, tenemos que:

*“...son aquellas que nacen por actos u omisiones de los servidores públicos que integran un poder público, o tienen una jerarquía mayor o bien desempeñan una función pública trascendente cuya continuidad debe protegerse, conductas activas u omisas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho. El procedimiento mediante el cual se substancia y se determina la sanción correspondiente es el juicio político instituido por el artículo 110 constitucional y reglamentado por el capítulo II (artículos 9º a 24) de la Ley de la materia. En su caso, se sanciona con destitución e inhabilitación.”<sup>199</sup>*

En ese tenor, cabe señalar que el artículo 5 precisa los sujetos de juicio político, que son todos los que menciona el artículo 110 Constitucional (Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema

---

<sup>199</sup> Juárez Mejía, G. H. Ibidem. p. 126.

Corte, Secretarios de Despacho, etc); el artículo 6 señala la procedencia del juicio político respecto de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos y de su buen despacho; en el artículo 7 de la Ley, hay un catálogo de ocho fracciones, que especifica cuáles son los actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos y de su buen despacho (grosso modo: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno, violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, cualquier infracción a la Constitución o Leyes Federales en perjuicio grave de la Federación o los Estados, las omisiones graves en términos de esto último y las omisiones graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal); a su vez el artículo 8 contempla las sanciones por responsabilidad política que son destitución e inhabilitación.

La fracción IV del artículo 1 de la Ley señala *Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones*; respecto de las responsabilidades administrativas tenemos principalmente que son las Contralorías Internas de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Distrito Federal y demás Contralorías que por competencia les corresponda dentro del ámbito del Distrito Federal.

Aquí cabe señalar que si bien es cierto que el artículo 3º de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala en sus IX fracciones a las autoridades competentes para aplicar la Ley, también lo es que debe excluirse de su listado a las autoridades Federales a razón de que su competencia quedó definida por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pero únicamente por cuanto hace a la determinación de responsabilidades administrativas.

Asimismo, tenemos que respecto del procedimiento de aplicación de responsabilidades que señala la Ley que nos ocupa, principalmente queda

establecido en los artículos 64 y 65 de la Ley en cuestión, tomando en consideración que dicho procedimiento principia por lo general con una etapa de investigación, en la cual la Contraloría Interna de que se trate se allega de los medios de prueba con relación a los hechos denunciados; posteriormente inicia otra etapa conocida como procedimiento administrativo disciplinario, la cual tiene como objetivos: determinar la existencia de un hecho irregular y la presunta responsabilidad del o de los servidores públicos a quien se imputa la conducta antijurídica en cuestión, para determinar si es o no responsable administrativamente de la conducta irregular que se atribuye, y previo hacer válida la garantía de audiencia del presunto responsable (mediante su citación a una Audiencia de Ley en la que ofrezca pruebas y alegatos que considere), resolverá lo conducente, absolviendo al presunto responsable o determinando su responsabilidad administrativa imponiéndole las sanciones administrativas correspondientes (artículo 53) y, en su caso la sanción económica por beneficios obtenidos, daños o perjuicios causados. A ello hay que agregar, que aún y con el problema de la indeterminación acerca de la legislación aplicable supletoriamente al procedimiento en cuestión, se ha aplicado como regla general tomar como tal el Código Federal de Procedimientos Penales, fundándose en el artículo 45 de la Ley de referencia.

Por otra parte, y respecto de las responsabilidades políticas, tenemos que el procedimiento para aplicarlo se denomina Juicio Político, y las autoridades competentes para aplicarlo son la Cámara de Diputados como Jurado de Acusación y la de Senadores como Jurado de Sentencia, lo cual se encuentra regulado de los artículos 9 al 24 de la Ley en cita.

Continuando con el análisis de las fracciones del artículo 1 de la Ley, para poder entenderla en su conjunto, tenemos que la fracción V de dicho artículo señala *Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones*; y al respecto es de señalar que dicha fracción se refiere al procedimiento establecido en los artículos 25 a 29 de la Ley,

denominado Procedimiento para la Declaración de Procedencia, que se instruye en contra de los servidores públicos que precisa el artículo 111 Constitucional (Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, Ministros de la Corte, Secretarios, etc.), respecto del cual, Godolfino Humberto Juárez Mejía señala:

*“Una función pública trascendente debe ser protegida para impedir interrupciones que comprometan su eficiencia y eficacia; por tal razón, la Constitución en su artículo 111 establece que para proceder penalmente contra un servidor público encargado de esta clase de funciones debe primero ser desaforado por la Cámara de Diputados mediante el procedimiento de declaración de procedencia...Es hasta que la Cámara de Diputados declara la procedencia cuando las autoridades competentes en materia penal pueden actuar.”<sup>200</sup>*

La finalidad de dicho procedimiento es declarar que ha o no lugar a proceder en contra del inculpado, pero en el primer supuesto quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y puesto a disposición de la jurisdicción de las autoridades competentes, pero en caso contrario no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero.

Asimismo, la fracción VI del artículo 1º señala *El registro patrimonial de los servidores públicos*; el cual se encuentra contemplado de los artículos 79 al 90, en los que se establecen quién lleva el registro y control patrimonial de los servidores públicos obligados a informarlo, las reglas y términos para la presentación de declaraciones de situación patrimonial (inicial, conclusión, conclusión-inicio y anual), así como las sanciones por la omisión en su presentación y la práctica de visitas cuando los signos de riqueza sean ostensibles y notoriamente superiores a sus ingresos. A lo anterior, Juan Francisco Arroyo Herrera agrega:

---

<sup>200</sup> Juárez Mejía, G. H. Ibidem. p. 126.

*“Si no se demostrara satisfactoriamente la forma en que se hizo del patrimonio en polémica se establecerá la presunción de que el enriquecimiento fue ilícito.”<sup>201</sup>*

A todo lo anterior, cabría agregar que dicha Ley también establece la autonomía de procedimientos de distinta naturaleza (penal, administrativa, civil, política) y la prohibición de imponer dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza (artículo 4). De igual forma la posibilidad de abstenerse de sancionar por una sola vez a un servidor público cuando su conducta irregular no sea grave y el daño causado no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal (artículo 63). Asimismo, contempla la posibilidad de impugnar las resoluciones administrativas sancionadoras mediante recurso de revocación o juicio de nulidad (artículo 93) que se interponga ante la misma autoridad o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, respectivamente -aunque en la práctica también se pueden impugnar mediante Juicio de Amparo sin necesidad de agotar previamente los medios ordinarios de defensa-.

#### **11.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

Como se ha referido en líneas arriba, dicha Ley entró en vigor el 13 de Marzo de 2002, misma que según su Transitorio Segundo, derogó los títulos Primero (referente a la materia de responsabilidades administrativas), Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito Federal, toda vez que para los servidores públicos de los poderes Federales, la Ley aplicable es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tal como lo señala Alberto Herrera Pérez:

---

<sup>201</sup> Arroyo Herrera, J. F. Ibidem. p. 5.

*“...queda subsistente únicamente para aplicarse en el ámbito federal el Título Segundo (que establece el procedimiento en el juicio político)...”<sup>202</sup>*

En esa virtud, tenemos que Arturo González Jiménez opina respecto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas que ésta:

*“...de nueva no tiene nada. En efecto, si se efectúa una acuciosa revisión de la todavía vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con esta vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, veremos que es casi una copia del Capítulo II del Título Segundo, y del Título Cuarto en su Capítulo Único. La novedad se encuentra en la separación del procedimiento del Juicio Político y de la acción de procedencia...”<sup>203</sup>*

A lo anterior, Godolfino Humberto Juárez agrega:

*“Este desglose experimentado por la anterior Ley no la convierte en un instrumento jurídico regulador de las responsabilidades políticas (y del procedimiento de declaración de procedencia), pues su Título Quinto, en relación con los servidores públicos del órgano ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal, así como otras disposiciones sobre responsabilidades administrativas que involucran a los servidores públicos de los restantes órganos de dicho Gobierno, permanecen vigentes, tal como lo establece el Artículo Transitorio Segundo de la Ley de Responsabilidades Administrativas...Esta Ley, por lo tanto, tiene como ámbito material de aplicación el de las responsabilidades administrativas de los tres Poderes de la Unión ( y dentro del Ejecutivo, a los del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y a los tribunales del trabajo y agrario) y de los llamados órganos constitucionales autónomos.”<sup>204</sup>*

A lo anterior, cabe la aclaración que dicha Ley consta de Cuatro Títulos, 51 artículos y 6 transitorios distribuidos de la siguiente forma: Título Primero, que contiene un Capítulo Único *De las disposiciones generales* (artículos 1

---

<sup>202</sup> Herrera Pérez, A. Ibidem. p. 87.

<sup>203</sup> González Jiménez, A. Ibidem, p. 13.

<sup>204</sup> Juárez Mejía, G. H.. Ibidem. pp. 192 y193.

al 6); Título Segundo, que contiene dos capítulos *Principios que rigen la Función Pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público* (artículos 7 al 9), y *Quejas, denuncias, sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas* (artículos 10 al 34); el título Tercero, que contiene a su vez un Capítulo Único denominado *Registro Patrimonial de los Servidores Públicos* (artículos 35 al 47), y el Título Cuarto, que consta de un capítulo único *De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público* (artículos 48 al 51).

Ya entrando propiamente en el contenido de la Ley en cuestión, es de señalar que el artículo 1º establece que su objeto es regular el título Cuarto Constitucional en materia de sujetos de responsabilidad administrativa, así como sus obligaciones, responsabilidades en que pueden incurrir, sanciones a que pueden hacerse acreedores y lo referente a su registro patrimonial. De lo anterior podemos apreciar que propiamente es igual al contenido del artículo 1 de su predecesora Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con las salvedades ya precisadas anteriormente. A su vez, el artículo 2 refiere que son sujetos de dicha Ley los servidores Públicos Federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales (representantes de elección popular y en general a todas las personas que ocupen un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, así como a los Servidores Públicos del Instituto Federal Electoral, los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, los miembros de los Consejos de la Judicatura Locales).

A lo anterior, cabría agregar lo que Arturo González Jiménez señala en el sentido de que:

*“...esta Ley Federal se aplica en una entidad que maneja recursos federales, lo que ha generado problemas de competencia entre las autoridades estatales de procuración e impartición de justicia, con las del ámbito federal.”<sup>205</sup>*

A su vez el artículo 3 de la misma Ley, enlista a las autoridades competentes para aplicarla siendo éstos la Cámara de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Consejo de la Judicatura Federal, Secretaría de la Función Pública, Tribunal Federal de Justicia y Administrativa, Tribunales del Trabajo y Agrarios, Instituto Federal Electoral, Auditoría Superior de la Federación, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México y los demás Órganos Jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes (por ejemplo la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje).

Respecto de los artículos 4 y 5, Godolfino Juárez señala:

*“...conviene destacar el reconocimiento que hace de los contralores internos y, sobre todo, de los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, como autoridades competentes para la investigación, tramitación, substanciación y resolución de procedimientos administrativos disciplinarios (arts. 4 y 5), lo que viene a dar seguridad jurídica a las diligencias que estos servidores públicos realizan y, de éste modo, evitar que las resoluciones emitidas queden expuestas a nulidad por inexistencia de los cargos de los servidores públicos que hayan integrado investigación y resuelto los expedientes.”<sup>206</sup>*

Asimismo, respecto del artículo 6, podemos señalar que dicho artículo, al igual que su Ley antecesora (artículo 4) regula la independencia de los procedimientos que se instruyan a un servidor público, siendo éstos de distinta naturaleza, además de que también dispone que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza. El artículo 7 establece el principio de responsabilidad, con relación al incumplimiento de la Ley, al señalar que será responsabilidad de

---

<sup>205</sup> González Jiménez, A. Ibidem, p. 19.

<sup>206</sup> Juárez Mejía, G. H. Ibidem, p. 194.

los sujetos señalados en la Ley, ajustarse a su contenido, a las obligaciones contenidas en ella para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia.

Respecto del artículo 8, que establece las obligaciones de los servidores públicos, Juárez Mejía señala:

*“... el contenido del artículo 8, con relación a su precedente (el artículo 47 de la anterior Ley) es muy similar, hasta en el número de fracciones, aunque introduce una nueva redacción, divide algunas fracciones y adiciona la fracción IV relacionada con la rendición de cuentas de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones y la coadyuvancia en la rendición de cuentas de la gestión pública federal.”<sup>207</sup>*

Por otra parte, tenemos que el artículo 9, dispone que el servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo, o comisión deberá observar hasta un año después de haber concluido sus funciones, lo siguiente: no aprovechar su influencia para obtener alguna ventaja derivado de la función que desempeñaba, no usar en provecho la información a la que haya tenido acceso, y respecto de los funcionarios electorales (Directores, Consejeros y Magistrados) abstenerse de participar en cualquier encargo público por quien haya ganado la elección que ellos calificaron; a esto, Alberto Herrera Pérez comenta:

*“Este numeral limita el ejercicio y radio de influencia del servidor público, una vez que por alguna circunstancia ha dejado de desempeñar su empleo, cargo o comisión en el servicio público.”<sup>208</sup>*

Continuando con el artículo 10, determina que en las dependencias y entidades se establecerán unidades (de quejas y denuncias) específicas para que cualquier interesado pueda formular quejas y denuncias por

---

<sup>207</sup> Juárez Mejía, G. H. Ibidem. p. 195.

<sup>208</sup> Herrera Pérez, A. Ibidem, p. 34.

incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, además, que las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público; esto último consideramos que no resulta adecuado para el ejercicio del derecho del quejoso o denunciante para la presentación de cualquier queja o denuncia, toda vez que establece como limitante el requisito de procedibilidad en el sentido de que dichas quejas o denuncias “...deban contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad...”, ello en atención a que por principio de cuentas, la obligación de determinar la existencia de la presunta responsabilidad de un servidor público denunciado es de la autoridad a través del procedimiento administrativo disciplinario y no del particular, y por otra parte, si bien es cierto que desde que se acusa de recibida cualquier queja o denuncia la autoridad (Secretaría de la Función Pública y demás Contralorías de las dependencias y entidades) puede advertir someramente cuál puede ser el camino y resultado de la investigación en relación a los hechos denunciados, también lo es que en la práctica tenemos que hay investigaciones que dan giros inesperados y pueden dar elementos suficientes para advertir la presunta responsabilidad del servidor público – salvo que haya ‘línea’ para determinar el resultado-, por tanto, a nuestro parecer dicho artículo limita el acceso a la formulación y presentación de quejas y denuncias.

A su vez, el artículo 11 determina:

*“...la autoridades a que se refieren las fracciones I, II y IV a X del artículo 3, conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, así como para imponer las sanciones previstas en el presente Capítulo.”.*

Al respecto tenemos que Arturo González Jiménez comenta con relación a éste artículo lo siguiente:

*“El ámbito de aplicación de esta Ley no se limita a la Administración Pública Federal, esto es, al ámbito del Poder Ejecutivo Federal, sino que establece que la observancia de la misma impera en el Poder Legislativo Federal, en el Poder Judicial Federal, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los Tribunales del Trabajo y Agrarios, el Instituto Federal Electoral, la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México y los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes, donde deberán establecerse órganos de control interno que apliquen los principios de esta Ley.”<sup>209</sup>*

Del artículo 12, advertimos que establece que los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, serán sancionados conforme al capítulo II de la misma Ley (denominado: Quejas o Denuncias, sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas) por la Contraloría Interna de dicha Secretaría, y que el titular de dicha Contraloría, será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él; de lo anterior, Alberto Herrera señala:

*“Es de advertirse que este numeral circunscribe erróneamente la aplicación de la LFRASP al incumplimiento por parte del servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión respecto de las obligaciones plasmadas en el catálogo que establece el artículo 8, por lo que otro tipo de actos u omisiones contemplados como obligaciones del servidor público (en otras leyes, reglamentos o manuales) no podrán ser sancionados por la ley que se comenta, puesto que el radio de aplicación de la misma, tanto este numeral cuanto al 13, antepenúltimo párrafo, y el 15 lo refieren únicamente al incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 8 de dicha ley. Por otra parte, es importante apuntar, que se excluye de la aplicación de la LFRASP.”<sup>210</sup>*

---

<sup>209</sup> González Jiménez, A. Ibidem, p. 46.

<sup>210</sup> Herrera Pérez, A. Ibidem. pp. 38 y 39.

A su vez, otro autor refiere respecto del mismo artículo 12:

*“Cosa muy distinta podría ser la situación de la Contraloría Interna de la Secretaría, pues en razón de lo dispuesto por el artículo 12 (anterior artículo 52), el titular de la misma es designado por el Presidente de la República, y cuando esta sanciona, es en teoría, el titular del Ejecutivo Federal el que lo hace; de ahí que valdría la pena analizar que en el artículo 3° se incluyera como autoridad facultada para aplicar esta Ley.”<sup>211</sup>*

Por cuanto hace al artículo 13 tenemos que, establece el catálogo de sanciones que pueden imponerse a un servidor público por falta administrativa mediante resolución sancionadora, siendo éstas amonestación privada o pública, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación (de seis meses a un año cuando no cause beneficio, lucro, daño o perjuicio y de uno a diez años cuando no exceda 200 veces el salario mínimo general mensual en el D.F. y de diez a veinte años cuando exceda dicho límite); asimismo, tenemos que de dicho artículo Alberto Herrera señala:

*“Es de destacar que la inhabilitación no tiene como consecuencia directa que el servidor público quede separado de su empleo, cargo o comisión. Esto se desprende de la lectura de la propia LFRASP, que en su artículo 13 establece: ‘En los casos de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución’. Lo anterior significa que la inhabilitación per se no conlleva la separación del empleo para el servidor público sancionado (sino exclusivamente el impedirle cualquier actividad en el servicio público), puesto que si no fuera de esta manera, el legislador no hubiera establecido que para los casos graves se impondrá ‘además’ la destitución como medida para separar del empleo al servidor público... Se estima por otra parte, que el contenido de los párrafos último y penúltimo del numeral que se comenta pueden pugnar contra el contenido del artículo 5° Constitucional, puesto que la medida de solicitar autorización para que el servidor público que ha cumplido en su totalidad con el tiempo que le fue*

---

<sup>211</sup> Juárez Mejía, G. H. Ibidem. p. 199.

*impuesto como sanción inhabilitatoria, tal cumplimiento tiene por efecto que queden expeditas las vías para su reingreso al servicio público, sin que tenga por qué estigmatizarse a este sujeto condicionándole tal reingreso a un aviso... Peor aún, la ley señala que si no se da éste aviso, quedará sin efectos el contrato o nombramiento que se hubiera asignado, generando responsabilidad para el servidor público que omitió tal informe.*<sup>212</sup>

Acerca del mismo artículo, Juárez Mejía señala:

*“Se introducen cambios notables en el artículo 13 (antes 53) al suprimirse la sanción de apercibimiento (público o privado)... es un acierto la determinación de definir lo que debe entenderse por ‘infracción grave’, y caen dentro de esta caracterización los incumplimientos de las obligaciones comprendidas en diez de las veinticuatro fracciones del artículo 8 (fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII).*<sup>213</sup>

El artículo 14, establece los elementos que la autoridad debe tomar en cuenta para la imposición de sanciones, contenidos en seis fracciones (la gravedad de la responsabilidad, las circunstancias socioeconómicas del servidor público, el nivel jerárquico, las condiciones exteriores, si es o no reincidente y el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio), y considera reincidente al servidor público que previo haber sido declarado responsable administrativamente por violar alguna fracción del artículo 8, incurra nuevamente en una transgresión a cualquiera de las fracciones de dicho artículo; y sobre el particular, Arturo González Jiménez señala:

*“... es muy genérica la determinación de qué se entiende por grave, quedando al arbitrio de la autoridad administrativa la gradación de la gravedad de la falta o infracción. No obstante los Tribunales Federales han determinado que como la ley no especifica qué conductas son graves, el hecho de que la autoridad sancionadora lo determine así en su resolución de sanción, no es motivo de*

---

<sup>212</sup> Herrera Pérez, A. Ibidem, pp. 41 y 42.

<sup>213</sup> Juárez Mejía, G. H. Ibidem, p. 196.

*sanción o de invalidez, toda vez que, la ley no los obliga, quedando a su criterio dichos parámetros.*<sup>214</sup>

Del mismo artículo 14, Godolfino Juárez, señala:

*“En el artículo 14 (artículo 54 anterior) se introdujeron dos cambios: por un lado, se excluye la antigüedad del servidor público como criterio para determinar la sanción que corresponde a la falta administrativa cometida, y por otro, se precisa lo que debe entenderse por reincidencia.”*<sup>215</sup>

Asimismo, tenemos que el artículo 15, establece que procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios, lucro, daño o perjuicio económico, además establece que el monto de ésta será hasta de tres tantos y no menor al monto de lo dañado o perjudicado, la que deberá actualizarse cada año en términos de la Legislación Fiscal Federal en tratándose de aprovechamientos o contribuciones; sobre ese tenor, Herrera Pérez refiere:

*“...de manera por demás inconstitucional, limita el monto mínimo a imponer respecto de la sanción económica, puesto que la Constitución sólo alude al monto máximo(hasta tres tantos), y mientras que la ley secundaria se excede e impide de manera arbitraria que el monto mínimo sea exactamente igual al que fue producto del daño o perjuicio...”*<sup>216</sup>

Otro autor refiere que:

*“Este artículo 55 es el actual artículo 15, y éste corrige la inflexibilidad del anterior en materia de sanción económica extendiendo hasta tres tantos dicha sanción, pero contraviene...la frontera inferior...”*<sup>217</sup>

---

<sup>214</sup> González Jiménez, A. Ibidem, p. 52.

<sup>215</sup> Juárez Mejía, G. H. Ibidem, p. 197.

<sup>216</sup> Herrera Pérez, A. Ibidem, p. 48.

<sup>217</sup> Juárez Mejía, G. H. Ibidem, p. 198.

Respecto del artículo 16, advertimos que establece reglas para la imposición de sanciones, de las cuales Arturo González Jiménez enumera de la siguiente forma:

*“1.-El titular del área de responsabilidades de la Secretaría, o el titular del órgano de control interno o en su caso, el de responsabilidades, impondrá la amonestación pública o privada; suspensión o destitución de puesto, la inhabilitación y la sanción económica. 2.-La Secretaría tiene facultades para sancionar con la suspensión o destitución de puesto; inhabilitación y sanción económica. 3.- Autoridades Ejecutoras de las sanciones son la dependencia donde trabaje el servidor público sancionado y, tratándose de sanciones económicas, por la Tesorería de la Federación. Esta última, a petición de la Secretaría del de los titulares de los órganos de control interno, de responsabilidades, ante el temor fundado de sus bienes, procederá en cualquier fase del procedimiento administrativo a embargar precautoriamente los bienes propiedad del servidor público, con el objeto de garantizar las sanciones económicas que pudieran imponérsele, si éste resultare responsable, aplicándose para éste caso, lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley, por tratarse de un crédito fiscal.”<sup>218</sup>*

El artículo 17 establece la competencia de la Secretaría de la Función Pública para sancionar a los titulares de los Órganos de Control Interno, de las áreas de auditoría, de quejas y responsabilidades cuando se abstengan de cumplir con sus funciones o lo hagan sin ajustarse a la normatividad aplicable. A su vez, el artículo 18 establece la facultad de la Secretaría, de atracción o avocación en asuntos que por su naturaleza o gravedad, la misma estime que deba instruir el procedimiento disciplinario. Por otra parte, tenemos que el artículo 19, establece la obligación de la Secretaría o de los Contralores para hacer del conocimiento del Ministerio Público o del algún área jurídico penal respectiva, los hechos ilícitos que pudieran advertir; a lo anterior, Alberto Herrera agrega:

---

<sup>218</sup> González Jiménez, A. Ibidem, p. 57.

*“...(nótese que en éste caso, la ley no otorga competencia a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, no obstante que éstos se encuentran investidos de la facultad de investigación atentos a lo que dispone el artículo 4 de la LFRASP)...”<sup>219</sup>*

El artículo 20, establece la facultad de la Secretaría, Contralores, titulares de auditoría, de quejas y responsabilidades, para solicitar información a las áreas competentes en tratándose de investigaciones o auditorías, así como la obligación de éstas para proporcionarla; además de que, dicha facultad la podrán ejercer a través de ‘operativos especiales’, y de lo anterior, Godolfino Humberto Juárez Mejía refiere:

*“Esta es una disposición que abre las puertas a la llamada contraloría social. Estas investigaciones no deben confundirse con las que se realizan en el marco del procedimiento administrativo disciplinario del que se ocupa el artículo 21 (artículo 64 anterior).”<sup>220</sup>*

Asimismo, tenemos que el artículo 21, establece el procedimiento administrativo disciplinario –y sus formalidades- para la imposición de sanciones, y continuando con Juárez Mejía, tenemos que comenta:

*“...define mejor las etapas procesales y es más amplio y preciso que el expuesto en el anterior artículo 64. Se aumentó el plazo para resolver de treinta a cuarenta y cinco días hábiles, mismo que, por una sola vez podrá duplicarse cuando haya causa justificada, así como el plazo para notificar la resolución de tres a diez días hábiles... la fracción I del artículo 21, a mi juicio imprecisa...Dice así ‘hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan’, esto significa que si existe causa justificada no se tendrán por ciertas las imputaciones, lo que puede traducirse en que a todo imputado convendría buscarse una causa justificada para no comparecer y de esa forma evitar que se tengan por ciertos los actos y omisiones que se le atribuyen... El desarrollo del procedimiento administrativo,*

---

<sup>219</sup> Herrera Pérez, A. Ibidem, p. 51.

<sup>220</sup> Juárez Mejía, G. H. Ibidem, p. 199.

*disciplinario es similar al de cualquier otro proceso, con la diferencia de que en éste al quejoso o denunciante no se le reconoce interés jurídico... Concluida la audiencia se abre el periodo probatorio (introducido expresamente en el actual artículo 21); desahogadas las pruebas se dicta resolución y se notifica al servidor público que estuvo sometido al procedimiento. El procedimiento anterior, era abusivo respecto de la duración de la suspensión temporal de un servidor público... Esta confusión es resuelta... al afirmar que la suspensión 'en todos los casos, ...cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento administrativo...Otro elemento nuevo en el procedimiento administrativo disciplinario, es el incluido en el último párrafo del artículo 21: 'En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.'*<sup>221</sup>

Tenemos que el artículo 22 establece la colaboración por parte de servidores públicos de las dependencias y entidades que se encuentren en los lugares donde no haya personal de Contraloría Interna, para la realización de diligencias de notificaciones o citaciones. A su vez el artículo 23, establece los requisitos que deben contener las diligencias que se practiquen en procedimiento administrativo disciplinario, siendo éstas que deben ser por escrito, suscribirse por quienes intervengan en ella, con el apercibimiento de las penas en que incurren quienes falten a la verdad. También, el artículo 24 establece que las resoluciones y acuerdos dictados por el Contralor o el titular del área de responsabilidades constarán por escrito; asimismo, Arturo González Jiménez refiere que:

*"Por lo que se refiere a las sanciones que se impongan a los servidores públicos en el procedimiento administrativo, estas se inscribirán en el Padrón de Servidores Públicos Sancionados, que tiene la Secretaría, situación que deberá hacerse en mi opinión, hasta que sea una resolución firme que no admita recurso alguno."*<sup>222</sup>

---

<sup>221</sup> Juárez Mejía, G. H. Ibidem, pp. 201 y 202.

<sup>222</sup> González Herrera, A. Ibidem, p. 85.

Por cuanto hace al artículo 25, tenemos que establece los medios de defensa en contra de las resoluciones administrativas sancionadoras, siendo éstos el Recurso de Revocación y el Juicio de Nulidad, que se interponen ante la misma autoridad y ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respectivamente. Además, el artículo 26 establece en primer lugar el término de quince días hábiles para interponer Recurso de Revocación, siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva; y en segundo lugar establece el procedimiento al que deberá sujetarse la tramitación del mismo. Asimismo, el artículo 27 establece los requisitos -dentro del Recurso de Revocación-, para el otorgamiento de la suspensión provisional de la ejecución de la sanción (administrativa y/o económica) impuesta al servidor público. El artículo 28, regula en primer término los efectos que puede tener una sentencia firme del citado Tribunal (confirmar, revocar o modificar la resolución administrativa sancionadora), y en segundo lugar establece los requisitos para que dicho Tribunal otorgue la suspensión provisional de la ejecución de la sanción (administrativa y/o económica) impuesta al servidor público.

El artículo 29 establece la facultad del Contralor Interno o del titular del área de responsabilidades para impugnar las resoluciones desfavorables que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. A su vez, el artículo 30, establece las reglas para la ejecución de sanciones administrativas, lo cual se deberá realizar de inmediato según lo disponga la resolución administrativa, pero *“...respecto de los servidores públicos de base, la suspensión, o la destitución que como sanción se imponga al mismo se ejecutarán conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable.”*<sup>223</sup>; además establece que las sanciones económicas constituirán créditos fiscales.

---

<sup>223</sup> Herrera Pérez, A. Ibidem, p. 63.

El artículo 31 establece como atenuante de la sanción, que el servidor público presunto responsable confiese su responsabilidad, para que en el caso de sanción económica le sea aplicable sólo hasta dos tercios de la sanción aplicable. Por otra parte, el artículo 32, establece como medidas de apremio la multa y el arresto, para que la autoridad pueda cumplir sus fines. Al artículo 33, lo derogó el artículo segundo del decreto por el cual se expidió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) que ordenó derogar éste artículo y el último párrafo del artículo 34, publicado en el D.O.F. de 31 de diciembre de 2004).

El artículo 34 de la Ley, establece los plazos de prescripción de la facultad sancionadora de la Secretaría, del Contralor Interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé, siendo éstos de tres y cinco años (en tratándose de infracciones graves) contados a partir del día siguiente al en que se hayan cometido la irregularidad, o a partir de que haya cesado si es de carácter continuo; también establece que dicha figura se interrumpirá al iniciarse 'los procedimientos previstos por la ley', pero que si se dejare de actuar en ellos, empezará a correr nuevamente a partir de que se hubiese practicado el último acto procedimental.

Por otra parte, tenemos que los artículos 35 a 46, se regula el registro patrimonial de los servidores públicos (Titulo Tercero, capítulo único), estableciéndose que la Secretaría llevará el registro y seguimiento de la evolución patrimonial; quiénes tienen obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial; los plazos en que deberá presentarse; los formatos en que podrá presentarse (impreso o electrónico); qué se debe manifestar en cada tipo de declaración (inicial, conclusión y de modificación); el registro de servidores públicos; que la Secretaría puede llevar investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio

de los servidores públicos; establece las formalidades del procedimiento de investigación a un servidor público; que las autoridades correspondientes de las dependencias y entidades deben proporcionar la información de los servidores públicos (y familiares directos) con la finalidad de verificar la evolución de su patrimonio; que se reputaran como propios, los bienes de respecto de los cuales se conduzca como tales y de los que dispongan sus familiares directos; que en caso de recibir algún bien o donación (conforme al artículo 8 fracción XIII) cuyo valor exceda de diez veces el salario mínimo general diario en el D.F., deberá dar aviso a la Secretaría (a más tardar en quince días); que la Secretaría hará declaratoria ante el M.P. cuando el sujeto a la verificación de evolución de su patrimonio, no justifique la procedencia lícita del incremento sustancial de éste. Por otra parte, tenemos que el artículo 47, dispone como legislación supletoria a la Ley en cuestión, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Finalmente de los artículos 48 al 51, encontramos el Título Cuarto, que consta de un capítulo único *De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público*, que establecen medidas generales de control preventivo del servicio público.

### **CAPÍTULO III.- PRESCRIPCIÓN.**

El presente capítulo, tiene por objeto establecer los plazos de prescripción de los cuatro tipos de responsabilidad a que hace alusión la Constitución en el título *IV De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado*, que son: administrativa, política, penal y civil (o responsabilidad patrimonial del Estado). Pero para establecer dichas hipótesis, es necesario saber en primer lugar en qué consiste cada una de esas responsabilidades acorde con su naturaleza, para posteriormente delimitar los plazos de prescripción de las mismas, ante lo cual, el presente capítulo se divide en cuatro partes o tipos de prescripción, atendiendo a los cuatro tipos de responsabilidad ya citadas.

#### **1.- En materia Administrativa.**

Para éste punto comenzaremos por señalar en que consiste la misma, continuaremos con qué la origina, el procedimiento para determinarla y finalmente precisaremos cómo regulan la prescripción administrativa las Leyes Reglamentarias y nuestra Carta Magna, no sin antes señalar que éste tipo de responsabilidad principalmente encuentra su fundamento en el artículo 109 Constitucional en su fracción III que señala:

*“Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.”*

Asentado lo anterior, podemos señalar que responsabilidad administrativa es el tipo de responsabilidad:

*“...en la que se incurre por actos u omisiones que afectan los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la Administración Pública y que garantizan el buen servicio.”<sup>224</sup>.*

Asimismo, tenemos que Godolfino Humberto Juárez Mejía, señala que Responsabilidad Administrativa es:

*“...la que se sanciona por la autoridad administrativa por violación de obligaciones consideradas en diversas disposiciones administrativas que por su escasa relevancia no ameritan la instauración de procesos administrativos disciplinarios, esto es que admite actos disciplinarios, sin perjuicio de lo dispuesto por las leyes laborales y de responsabilidad de los servidores públicos....el tipo de responsabilidad característica de los servidores públicos de niveles jerárquicos inferiores, medios y sólo de algunos superiores, como de Coordinadores, Oficiales Mayores o Subsecretarios, aún cuando las infracciones administrativas cometidas por estos tres últimos ejemplos de servidores públicos, puedan tener consecuencias trascendentes.”<sup>225</sup>*

Por su parte, Humberto Suárez Camacho refiere que:

*“El Título Cuarto de la Constitución establece un sistema de responsabilidades de los servidores públicos de cuatro tipos:...La responsabilidad administrativa, para los que faltan a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública;...”<sup>226</sup>*

También, Alberto Del Castillo Del Valle refiere respecto de éste tipo de responsabilidad lo siguiente:

*“La responsabilidad administrativa es la institución jurídica por virtud de la cual se sanciona a los servidores públicos que no cumplan con su función conforme a los lineamientos propios de su contrato o nombramiento, dejando de acatar las*

---

<sup>224</sup> *Exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. 1ª edición, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1982, p. 11.

<sup>225</sup> Juárez Mejía, G. H. *Ibidem*, pp. 18 y 80.

<sup>226</sup> Suárez Camacho, Humberto. *El Sistema de Control Constitucional en México*. 1ª edición, editorial Porrúa, México, 2007, p. 86.

*obligaciones que le impone el cargo público. Esta clase de responsabilidad puede ser exigida a cualquier servidor público, esto es, todos los servidores públicos son sujetos de responsabilidad administrativa, encontrándose prevista esta clase de responsabilidad por los artículos 109, fracción III, y 113 Constitucionales...Ergo cualquier persona que teniendo la calidad de servidor público, en el desempeño de sus funciones y obligaciones, deje de cumplir con los principios de legalidad, honradez, lealtad y eficiencia, incurrirá en responsabilidad administrativa, siendo sancionado por esa conducta...Por tanto, toda persona que de alguna manera tenga la calidad de servidor público (en el Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial, en la administración pública centralizada o descentralizada, en órganos públicos o constitucionales autónomos en el ámbito federal, estatal, distrital o municipal), está obligada a conducirse dentro de los lineamientos prescritos por la ley, con base en los principios ya referidos, so pena de ser sancionada por incurrir en supuestos de responsabilidad administrativa, que puede conllevar hasta su destitución del cargo encomendado.*<sup>227</sup>

De igual forma, Enrique Sánchez Bringas refiere que:

*“Los artículos 109 y 113 constitucionales regulan la responsabilidad administrativa determinando que todo servidor público incurre en ella cuando en su conducta incurra en actos y omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones. Además, determinan que las sanciones consisten en la suspensión, destitución e inhabilitación del cargo, independientemente de las sanciones económicas que procedan y que deben establecerse en proporción con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios que causó con su conducta, que nunca podrán exceder de tres tantos de esos beneficios o del monto de los daños y perjuicios.”*<sup>228</sup>

A su vez, Arturo González Jiménez define a éste tipo de responsabilidad así:

---

<sup>227</sup> Del Castillo Del Valle, Alberto. *Bosquejo sobre responsabilidad oficial*. 1ª edición, editorial E.J.A. S.A. de C.V., México, 2004, pp. 62-64.

<sup>228</sup> Sánchez Bringas, E. *Ibidem*, p. 704.

*“...es aquella a que se hace merecedor cualquier servidor público que incumple con las disposiciones normativas tanto generales como los son la Constitución Política Federal, las leyes federales y en su caso, las orgánicas, reglamentos internos y manuales de organización, de cada dependencia o entidad pública.”<sup>229</sup>*

Otro autor refiere acerca de Responsabilidad Administrativa que:

*“De esta responsabilidad surge precisamente una acción u omisión respecto de incumplimiento de las obligaciones legalmente establecidas, propias de dicho servicio; este hecho da lugar la inicio de una investigación previa, y en su caso al fincamiento de una responsabilidad y la consecuente aplicación de las sanciones administrativas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.”<sup>230</sup>*

Al respecto, Arturo García Torres señala lo siguiente:

*“Así, podemos señalar que la responsabilidad administrativa es aquella que se origina por conductas de acción u omisión por parte de los servidores públicos que afectan la función pública al apartarse de sus principios rectores.”<sup>231</sup>*

Tomando en consideración todo lo anterior, podemos advertir que los actos y omisiones de los servidores públicos que vayan en demérito de la legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia, en el desempeño de sus cargos, empleos o comisiones, darán lugar a la responsabilidad administrativa, ya que el espíritu o *telos* de las normas que sirven para determinar éste tipo de responsabilidad administrativa imputable a cualquier servidor público, es tutelar la correcta marcha de la administración pública sobre la base de los citados principios, mismos que pueden definirse de la siguiente manera:

---

<sup>229</sup> González Jiménez, A. *Ibidem*, p. 26.

<sup>230</sup> Martínez Anzurez, Luis Miguel. *Controles y Responsabilidad en el Sector Público*. Plaza y Valdés Editores, México, 2004, p. 117.

<sup>231</sup> García Torres, Arturo. *Responsabilidad de los Servidores Públicos, Poder Judicial de la Federación*. Editorial Porrúa, México, 2008, p. 47.

*“Legalidad, que implica la adecuación del acto de autoridad o de gobierno (caso concreto) al supuesto normativo (a la ley). Importa la necesidad en que se encuentra el servidor público de emitir los actos que deriven de sus funciones y atribuciones conforme a lo que las leyes prevean, sin apartarse del orden jurídico. Por tanto, el principio de legalidad repercute en el imperio del estado de Derecho, al hacer que todos los actos que los servidores públicos emitan y/o ejecuten, estén apegados al orden jurídico vigente, ya sea que el mismo lo encuadre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una Constitución Local, una ley (federal o local), etcétera (cualquier otro cuerpo normativo).*

*Honradez, que es un principio de la moral, llevado al orden jurídico, para establecer que los servidores públicos no deben confundir la finalidad de la función pública, con sus intereses particulares, enriqueciéndose a costa de condicionar la expedición de actos de autoridad o gobierno a favor de los gobernados, a cambio de alguna prebenda, retribución o contraprestación que las leyes no prevean.*

*Lealtad, que representa un principio que obliga al servidor público para con el órgano de gobierno, organismo público descentralizado u órgano público o constitucional autónomo en que preste sus servicios, así como para con sus superiores jerárquicos e inferiores, a respetarlos y actuar dentro del ámbito de la moral, sin defraudarlos con actos que no corresponden a ese ente. Con base en éste principio se obliga a los servidores públicos a comprometerse con la dependencia u órgano en que laboran, para que éste preste el servicio público con excelencia.*

*Imparcialidad, que significa que el servidor público no debe diferenciar a personas que se presentan ante él a tramitar alguna actuación estatal, dando beneficios a alguno de ellos e imponiendo trabas a los demás; por el contrario, debe dar el mismo trato a todas las personas, aplicando la ley por igual. La actuación imparcial se basa en la idea de que el servidor público carece de interés, debe excusarse de conocer del mismo, dando pauta a que se patentice la legalidad en la prestación del servicio público, al aplicarse la ley conforme a lo que ella manda, al caso concreto.*

*Eficiencia, que implica que el servidor público debe prestar su voluntad psíquica al servicio público con el ánimo de producir beneficios sociales dentro del tiempo necesario para ello, sin anteponer a sus funciones, beneficios para sus intereses particulares. Con motivo de este principio, el servidor público debe actuar produciendo un efecto (un beneficio), es decir, ese efecto deriva del actuar del*

*servidor público, para poder cumplir con éste principio que le impone la Carta Magna Federal.*<sup>232</sup>

A lo anterior, cabe agregar que éste tipo de responsabilidad es independiente respecto de cualquier otro tipo de responsabilidad (artículo 109 fracción III párrafos primero y segundo Constitucional). Así ha sido establecido por la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo LII, Tercera Parte, página 132, que en su parte conducente establece:

*“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, ES INDEPENDIENTE DE LA PENAL. La circunstancia de que cierta conducta no haya configurado un delito, no es obstáculo para que pueda ser estimada indebida desde el punto de vista civil o administrativo, y para que, por consiguiente, se exija el resarcimiento del daño ocasionado con ella...*

*Amparo en revisión 1055/61. Carlos Bejarano y García. 5 de octubre de 1961. Mayoría de cuatro votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.*<sup>233</sup>

Es de puntualizar, que los principios antes descritos, también se encuentran insertos en el contenido del primer párrafo del artículo 113 Constitucional, y dentro del contenido de sus Leyes Reglamentarias: las Leyes Federales de Responsabilidad de los Servidores Públicos y de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que a modo de obligaciones de éstos, se establecen principalmente en los artículos 47 y 8 de las mismas, respectivamente, un código de conducta a seguir en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento dará lugar a responsabilidad administrativa y por ende a la imposición y aplicación de sanciones de la misma naturaleza, a través del denominado procedimiento administrativo disciplinario que cada una de dichas leyes establece; en ese

---

<sup>232</sup> Del Castillo Del Valle, A. Op. Cit. pp. 64-65.

<sup>233</sup> Poder Judicial de la Federación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo II, Septiembre de 1995, tesis: P./J. 24/95, p. 43.

tenor tenemos que el contenido del artículo 113 Constitucional es el siguiente:

*“Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.”<sup>234</sup>*

En ese tenor, cabe precisar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala a los sujetos (artículo 2), autoridades (artículos 3, 91 y 92), procedimiento (artículo 64) para imponer sanciones (artículo 53) por responsabilidad administrativa y medios de impugnación de las mismas (arts. 70 a 72 y 93), cuyo ámbito de aplicación incluye a los servidores públicos miembros de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Distrito Federal, así como de sus Órganos Autónomos, funcionarios y empleados, en general cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública del Distrito Federal, a excepción hecha de los altos funcionarios o de los servidores públicos con fuero (a quienes sólo se puede atribuir responsabilidad civil, política y penal previa declaración de procedencia). Lo anterior, también ocurre en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de aplicación a los servidores públicos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial Federal, así como

---

<sup>234</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. *La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación 2007*(Compact Disc). Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. México, 2007.

los órganos autónomos, y a quienes manejen o apliquen recursos económicos federales (artículo 2 de dicha Ley); también a excepción hecha de los altos funcionarios o de los servidores públicos con fuero (a quienes de igual forma sólo se les puede atribuir responsabilidad civil, política y en su caso penal previa declaración de procedencia), cuyas autoridades competentes para aplicarla (artículos 3, 4 y 11) deben imponer sanciones respetando las formalidades del procedimiento administrativo disciplinario (artículo 21), para la aplicación de las sanciones que contempla la Ley (artículo 13), las que podrán ser impugnadas por el servidor público sancionado (artículos 25 a 28).

Por lo anterior, tenemos que las conductas que pueden originar que algún servidor público se considere responsable administrativamente, son los actos y omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones, que infrinjan lo dispuesto en los artículos 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (obligaciones del servidor público contenidas en XXIV fracciones) y 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (también obligaciones del servidor público contenidas en XXIV fracciones), quienes como se había comentado, pueden ser acreedores a las imposición de las sanciones señaladas en los artículos 53 y 13 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, respectivamente, que en ambos ordenamientos son las mismas (amonestación pública o privada, suspensión, destitución, inhabilitación y sanción económica) a excepción hecha de que la primera de éstas además contempla el apercibimiento privado o público; todo lo anterior, por parte de las autoridades facultadas para aplicar las citadas Leyes, que tanto en el Distrito Federal por regla General lo son las Contralorías Internas de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y de los Órganos Autónomos); y a nivel Federal por regla general, también lo son las Contralorías Internas así

como sus unidades de auditoría, de quejas y responsabilidades de los Órganos Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Órganos Autónomos.

Sobre el particular, cabe precisar que las obligaciones de los servidores públicos a saber en las Leyes en cuestión, cuyo incumplimiento da lugar a la determinación de responsabilidades a través del procedimiento administrativo disciplinario, y en su caso a la imposición de sanciones, son las siguientes:

De la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 47 a saber:

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

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

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

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

*IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso,*

*impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;*

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

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

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

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

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

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

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

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

*XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para*

*él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;*

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

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

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

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

*XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta Ley;*

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

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

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

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

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

*XXIV.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.*

*Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el*

*subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.*<sup>235</sup>

De la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tenemos como obligaciones de los servidores públicos las señaladas en el artículo 8, siendo éstas:

*“ARTICULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:*

*I.- Cumplir 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 la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;*

*III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;*

*IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;*

*V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;*

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

*VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;*

---

<sup>235</sup> [www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx). Leyes. Consulta septiembre 2009.

*VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;*

*IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;*

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

*XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, 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 o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.*

*El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;*

*XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.*

*Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.*

*Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;*

*(ADICIONADO, D.O.F. 21 DE AGOSTO DE 2006)*

*En el caso del personal de los centros públicos de investigación, los órganos de gobierno de dichos centros, con la previa autorización de su órgano de control interno, podrán determinar los términos y condiciones específicas de aplicación y excepción a lo dispuesto en esta fracción, tratándose de los conflictos de intereses que puede implicar las actividades en que este personal participe o se vincule con proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en relación con terceros de conformidad con lo que establezca la Ley de Ciencia y Tecnología;*

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

*XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato 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 XI;*

*XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;*

*XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;*

*XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;*

*XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir*

*respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;*

*(REFORMADA, D.O.F. 30 DE JUNIO DE 2006)*

*XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;*

*XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;*

*XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;*

*XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;*

*XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción*

*será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y*

*XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.*

*El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.<sup>236</sup>*

A su vez, el procedimiento administrativo disciplinario, a través del cual se puede determinar la responsabilidad administrativa de un servidor público (por infracción a lo dispuesto en los artículos 8 y 47 citados, respectivamente), se encuentra establecido en los artículos 64 y 21 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, respectivamente, que sustancialmente en ambas Leyes consiste en la citación al servidor público como presunto responsable, haciéndole saber la irregularidad que se le atribuye; la celebración de una Audiencia de Ley en la que podrá alegar por sí o por medio de su representante (abogado o persona de su confianza) lo que a él convenga, así como la posibilidad de que ofrezca las pruebas que considere necesarias para desvirtuar la irregularidad atribuida, y finalmente, la autoridad que instruye el procedimiento (por lo general la unidades de responsabilidades) dictará la resolución administrativa mediante la que -en su caso- impondrá la(s) sanción(es) a que se haga acreedor el servidor público, misma(s) que se aplicará(n) en términos de lo que disponga la propia resolución sancionadora. No pasa inadvertido que en las cuestiones no establecidas o planteadas en las citadas Leyes, se debe aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales y en su caso el Código Penal Federal (a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos según el artículo 45 de ésta), y el Código Federal de Procedimientos Civiles (a la Ley

---

<sup>236</sup> [www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx). Leyes. Consulta septiembre 2009.

Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos acorde al contenido de su artículo 47).

Cabe agregar que una vez expuesto lo anterior y propiamente entrando al tema de la Prescripción en materia administrativa, es de resaltar que la autoridad que instruya una investigación y en su caso el procedimiento administrativo disciplinario en contra de cualquier servidor público, deberá hacerlo previendo que no fenezcan o que no hayan transcurrido en exceso los plazos de prescripción a que hacen alusión el artículo 78 (uno y tres años) y el 34 (tres y cinco años) de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, respectivamente, ya que de no ser así, la autoridad disciplinaria estará impedida para sancionar al servidor público que haya cometido alguna infracción administrativa que contravenga lo dispuesto en los artículos 47 y 8 de la Leyes citadas, respectivamente, o de cualquier otra disposición jurídica de carácter administrativo relacionada con el servicio público que tenga encomendado; en éste sentido, cabe precisar que los artículos que regulan la figura jurídica de prescripción, se encuentran en los numerales 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuyo texto establecen:

De la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el artículo 78 que a su letra establece:

*“ARTÍCULO 78.- Las facultades del superior jerárquico de la Secretaría para imponer las sanciones que esta Ley prevé se sujetarán a lo siguiente:*

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

*II.- En los demás casos prescribirán en tres años.*

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

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

*III.- El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido a la falta administrativa.<sup>237</sup>*

En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, encontramos la prescripción en el artículo 34 de dicha Ley, como sigue:

*“ARTICULO 34.- Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.*

*En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.*

*La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.*

*(DEROGADO ULTIMO PARRAFO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 2004).<sup>238</sup>*

Es inconcuso necesario señalar, que de los artículos antes transcritos, se advierte que los plazos de prescripción de referencia hacen alusión a la facultad sancionadora de la autoridad, y que dichos plazos se interrumpen cuando se notifica al presunto responsable el citatorio para desahogo de

---

<sup>237</sup> [www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx). Leyes. Consulta septiembre 2009.

<sup>238</sup> [www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx). Leyes. Consulta septiembre 2009.

Audiencia de Ley (mediante el cual se le hace saber la imputación de la irregularidad que se le atribuye), los que, comenzarán a correr nuevamente cuando la autoridad deje de actuar o realice la última actuación en el expediente administrativo.

Finalmente es importante advertir, que nuestra Constitución Política regula la prescripción de la responsabilidad administrativa en el artículo 114 Constitucional *in fine* de la siguiente forma:

*“La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fueren graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.”<sup>239</sup>*

De lo anterior, podemos advertir que a diferencia de las Leyes Reglamentarias antes citadas, nuestra Constitución hace alusión a la prescripción *de la responsabilidad administrativa*.

En nuestra opinión, una definición acertada de prescripción dentro del tema que nos ocupa, es la que el autor Arturo González Jiménez, señala conforme a lo siguiente:

*“La prescripción es una figura procesal mediante la cual se da la extinción de la responsabilidad por transcurso del tiempo.”<sup>240</sup>*

## **2.- En materia Penal.**

En el presente punto, comenzaremos por definir responsabilidad penal de servidores públicos, para posteriormente señalar dos grupos de servidores públicos (con fuero y sin él) que pueden incurrir en ésta, así como los

---

<sup>239</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Op. Cit. (compact disc).

<sup>240</sup> González Jiménez, A. Ibidem, p. 116.

artículos en los que se encuentran regulados los delitos cometidos por servidores públicos en el Código Penal Federal, así como en el Código Penal para el Distrito Federal. Finalmente señalaremos qué es prescripción y los plazos que de dicha figura, establecen los anteriores Códigos.

En ese tenor, tenemos que Enrique Sánchez Bringas, refiere respecto de la responsabilidad penal que:

*“Se genera por los delitos que el servidor público cometa durante el tiempo de su encargo, conforme a las reglas contenidas en el artículo 109, II que establece el imperativo de perseguir y sancionar la comisión de los delitos cometidos por cualquier servidor público de acuerdo con la legislación penal. Por su parte, el párrafo tercero del artículo 114 Constitucional regula los plazos de prescripción de ésta clase de delitos...”<sup>241</sup>”*

A su vez, Juárez Mejía señala de la responsabilidad penal:

*“La responsabilidad penal de los servidores públicos, nace por un lado, de la comisión de delitos que son propios del servicio público, y... de delitos que cualquier persona está expuesta de llevar a cabo, pero que de ser un servidor público quien la realice, la penalidad aplicable, por esta sola circunstancia se incrementa. La responsabilidad penal de los servidores públicos, por tanto, se origina en el hecho de que éstos se coloquen en cualquiera o en ambas de estas situaciones.”<sup>242</sup>*

Por su parte, Luis Miguel Martínez Anzures, refiere respecto de éste tipo de responsabilidad lo siguiente:

*“...las conductas específicas que pueden derivar, a diferencia de las administrativas, en la privación de la libertad como consecuencia de que éstas se adecuen al tipo descrito en el código penal.”<sup>243</sup>*

---

<sup>241</sup> Sánchez Bringas, E. Ibidem, p. 705.

<sup>242</sup> Juárez Mejía, G. H. Ibidem, p. 145.

<sup>243</sup> Martínez Anzures, L.M. Op. Cit. p. 125.

También, Humberto Suárez Camacho refiriéndose a éste tipo de responsabilidad, señala:

*“El Título Cuarto de la Constitución establece un sistema de responsabilidades de los servidores públicos de cuatro tipos:...la responsabilidad penal, para los servidores públicos que incurran en delito;...”<sup>244</sup>*

Asimismo, nuestra Constitución en sus artículos 109, fracción II, 111 y 112 establece la responsabilidad penal de los servidores públicos de la siguiente forma:

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

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

*“Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.*

*Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.*

---

<sup>244</sup> Suárez Camacho, H. Op. Cit. p. 86.

*Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.*

*Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.*

*Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.*

*Las declaraciones y resoluciones de la Cámaras de Diputados Senadores son inatacables.*

*El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.*

...

*Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.*

*Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.”*

*“Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.*

*Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados*

*por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.*<sup>245</sup>

Asentado lo anterior, podemos señalar que existe Responsabilidad Penal cuando el servidor público incurra en actos u omisiones tipificados como delitos por la legislación federal o local, por lo que únicamente las conductas antijurídicas que estén tipificadas como delictivas traen aparejada una responsabilidad de esta naturaleza.

Asimismo, es conveniente señalar, que cualquier servidor público -a excepción hecha del Presidente de la República, quien durante el tiempo que dure su encargo, sólo podrá ser acusado de traición a la Patria y por delitos graves del orden común- puede incurrir en éste tipo de responsabilidad; sin embargo, podemos advertir que en tratándose de responsabilidad penal, se puede dividir en dos grupos a los servidores públicos que pueden incurrir en ella: los servidores públicos con fuero y los que no gozan de él; lo anterior, acertada y claramente lo precisa Juárez Mejía al señalar:

*“...para efectos de responsabilidad penal, de la aplicación de las disposiciones penales, la Constitución los distingue en dos grandes clases: los que cuentan con fuero, conocidos históricamente como ‘altos funcionarios’, y los que desempeñan funciones que no se encuentran protegidas por ésta forma de inmunidad.”*<sup>246</sup>

Sin ánimo despectivo, para el caso de ‘cualquier servidor público’ (que no gozan de fuero), advertimos que en la persecución de los delitos y la determinación de su situación jurídica por parte del Juzgador Penal, se actuará conforme dispongan el Código Penal o la Ley que tipifique el acto u omisión (artículo 109, fracción II Constitucional), ya que en general, sólo se requiere que la autoridad penal tenga noticia o conocimiento del delito cometido (en delitos que se persiguen de oficio), o a través de querrela

---

<sup>245</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Idem. (compact disc).

<sup>246</sup> Juárez Mejía, G. H. Ibidem, p. 144.

(requisito de procedibilidad en delitos que se persigan a petición de parte), para que se determine en su caso si se ejercita o no acción penal en su contra, y posteriormente si es responsable o no penalmente de lo que se le imputa (a través de la aplicación del Derecho Penal en un proceso de tal naturaleza instruido por el Juzgador Local y/o Federal); pero, para el caso de los servidores públicos con fuero, previo a estar a disposición de la autoridad penal correspondiente para que determine su situación jurídica (responsabilidad penal), se le debe instruir el procedimiento que señala el citado artículo 111 Constitucional, llamado Declaración de Procedencia, para separarlo (suspenderlo) del cargo que viene desempeñando, proteger la función que tenía encomendada y así poder ser sujeto de aplicación de la Ley Penal, lo que comúnmente se le conoce como desafuero, y que sustancialmente consiste en que la Cámara de Diputados -por mayoría de sus miembros presentes en sesión-, apruebe actuar contra el inculpado; cabe precisar que pueden ser sujetos de dicha Declaración, los servidores públicos señalados en el artículo 111 Constitucional antes transcrito (Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales).

En éste sentido, cabe señalar que Guillermo Pacheco Pulido refiere respecto de la Declaración de Procedencia lo siguiente:

*“Este tema se encuentra dentro de lo que se denomina responsabilidad penal y que contemplan los artículos 111 y 112 de la Constitución General de la República*

*–deroga el juicio denominado Jurado Popular-. Es un procedimiento que se lleva a cabo en la Cámara de Diputados y no interviene la Cámara de Senadores. La Cámara de Diputados en su resolución no Juzga sobre responsabilidad penal alguna, su resolución sólo se concreta a determinar ‘si ha o no lugar a proceder en contra del inculpado’. Si declara que ha lugar a proceder, el servidor público queda sin fuero, separado de su cargo y a disposición de la autoridad penal correspondiente. Este procedimiento se puede iniciar a petición del Ministerio Público, o en su caso por un Juez Penal, y por cualquier tipo de delito que se acuse al servidor público, cometido en el desempeño de sus funciones, o encargo. Si lo pide el Ministerio Público, debe ser con base en la documentación que acredite haber cumplido con los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal en términos de los dispuesto por el artículo 16 Constitucional, es decir, que existan los datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado...Podríamos decir que se sigue el mismo procedimiento que se Establece para el juicio político, la diferencia es que la sección instructora de la Cámara de Diputados practicará las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del acusado, ajustando sus actos a lo dispuesto en el artículo 16 Constitucional, sin realizar ningún prejujuicio al respecto, pues la única autoridad que en términos del artículo 21 Constitucional que puede investigar los delitos es el Ministerio Público y no puede ser suplido por la Cámara de Diputados en ésta función, y el que puede determinar por qué conducta ilícita se sanciona es un Órgano Jurisdiccional. Por ello la declaración de la Cámara de Diputados determina si ha lugar o no a proceder contra el servidor público y, en su caso, privarlo del fuero para que la autoridad proceda conforme a derecho...La Sección Instructora formulará un dictamen en que se precise si ha lugar a proceder o no en contra del inculpado. El dictamen se discutirá en el pleno de la Cámara de Diputados erigido en Jurado de Procedencia, sesión en pleno a la que deberán concurrir: el Ministerio Público, el inculpado y su defensor... El pleno de la Cámara votará si se aprueba o no el dictamen presentado y discutido.*<sup>247</sup>

---

<sup>247</sup> Pacheco Pulido, Guillermo. *Juicio Político, Declaración de Procedencia y Responsabilidad Administrativa*. Dirección General de Fomento Editorial de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 1998. pp. 93-95.

Aunado a lo anterior, tenemos que en forma Reglamentaria, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos también establece en su Capítulo III el procedimiento a seguir para la Declaración de Procedencia en sus artículos 25 a 29, que a la letra señalan:

*“CAPITULO III - Procedimiento para la Declaración de Procedencia.*

*ARTÍCULO 25.- Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el Capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados. En este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.*

*Si a juicio de la Sección, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara, para que ésta resuelva si se continúa o se desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.*

*Para los efectos del primer párrafo de este artículo, la Sección deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la Sección. En este caso, se observarán las normas acerca de ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al juicio político.*

*ARTÍCULO 26.- Dada cuenta del dictamen correspondiente, el Presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen, haciéndolo saber al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, en su caso.*

*ARTÍCULO 27.- El día designado, previa declaración al Presidente de la Cámara, ésta conocerá en Asamblea del dictamen que la Sección le presente y actuará en los mismos términos previstos por el artículo 20 en materia de juicio político.*

*ARTÍCULO 28.- Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.*

*Por lo que toca a Gobernadores, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remitirá a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal o del Organo Jurisdiccional respectivo.*

*ARTÍCULO 29.- Cuando se siga proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 Constitucional, sin haberse satisfecho el procedimiento al que se refieren los artículos anteriores, la Secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente libraré oficio al Juez o Tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder.<sup>248</sup>*

En éste sentido, de lo anterior podemos advertir, que una vez que se ha declarado proceder en contra del servidor público, siendo desaforado éste, queda sujeto a la jurisdicción de los Tribunales ordinarios competentes, para que determinen su situación jurídica como 'cualquier servidor público'. A lo anterior, Juventino V. Castro y Castro agrega:

*“Dice el artículo 111 que si la sentencia en el proceso penal correspondiente fuese condenatoria, y se tratare de un delito cometido durante el ejercicio del alto*

---

<sup>248</sup> [www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx). Leyes. Consulta septiembre 2009.

*servidor público, no se podrá conceder a éste la gracia del indulto (párrafo séptimo de dicha disposición). De hecho viene a ser una sanción penal extra, pero que está ordenada desde el texto Constitucional. El mismo artículo nos aclara que si el procedimiento ordinario que se derive de la autorización de la Cámara de Diputados concluye en sentencia absolutoria, el inculpado podrá reasumir su función; pero no hay ninguna previsión ni en la Constitución ni en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de cómo reclamar por las lesiones y los perjuicios materiales y políticos causadas por el procedimiento que finalmente absuelve, y por toda la suspensión en el ejercicio de derechos, concluyéndose finalmente que no hay delito que perseguir o que si éste existe el presunto responsable no resultó culpable del mismo. Una laguna más en nuestra legislación.*<sup>249</sup>

Asentado lo anterior, podemos señalar que los delitos en que pueden incurrir los servidores públicos, se encuentran establecidos tanto en el Código Penal Federal, en los Códigos Penales Locales (incluyendo el del Distrito Federal) y en Leyes Especiales.

En éste sentido es necesario precisar que en el Código Penal Federal los delitos cometidos por servidores públicos aparecen en el título Décimo, que consta de los artículos 212 al 224 (ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, desaparición forzada de personas, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, cohecho a servidores públicos extranjeros, peculado y enriquecimiento ilícito); asimismo, tenemos que se puede incluir dentro de dicha clasificación, el 407 relacionado con delitos electorales. Además de los anteriores delitos, también el citado Código sustantivo, en su título Decimoprimer, establece en su capítulo I, los delitos cometidos por servidores públicos contra la Administración de Justicia, específicamente en su artículo 225 y 226 a 227 (ejercicio indebido del propio derecho). Por otra parte, tenemos que el artículo 259 bis del mismo Código, establece el tipo

---

<sup>249</sup> Castro y Castro, Juventino V. *El sistema Constitucional en las Declaratorias de Procedencia (desafueros)*. Editorial Porrúa, México, 2005, p. 27.

penal relacionado con Hostigamiento Sexual, a través de la utilización de los medios o circunstancias que el encargo proporcionen al servidor público. A lo anterior, cabe agregar que existen delitos que cometidos por *miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria*, agravan la penalidad a imponer y en su caso, prevén la aplicación de otra, tal y como lo refiere el artículo 213 bis del mismo Código, que a la letra señala:

*“Código Penal Federal, LIBRO SEGUNDO, TÍTULO DÉCIMO. Delitos cometidos por servidores públicos, CAPÍTULO I. Artículo 213 Bis. Cuando los delitos a que se refieren los artículos 215, 219 y 222 del presente código, sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad y, además, se impondrá destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.”<sup>250</sup>*

En ese tenor, es importante resaltar, que existen otros delitos dentro del mismo Código Penal, que cometidos por servidores públicos, también agravan su penalidad a saber, siendo éstos: los de asociación delictuosa (artículos 164 y 164 bis, párrafo tercero), ataques a las vías de comunicación (artículo 170 cuarto párrafo), en materia de narcóticos (artículo 196 fracción I), extorsión (artículo 390 párrafo segundo), contra la libertad y normal desarrollo psicosexual (artículo 266 bis, fracción III), operaciones con recursos de procedencia ilícita (artículo 400 bis, párrafo tercero) y delitos contra la salud (artículos 194 párrafo segundo, 196 fracción I, 198 párrafo cuarto).

A su vez, el Código Penal para el Distrito Federal, tipifica en su título Decimoctavo *Delitos contra el servicio público cometidos por servidores públicos* en sus artículos 256 a 276 (ejercicio indebido y abandono del servicio público, abuso de autoridad y uso ilegal de la fuerza pública, colación de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades,

---

<sup>250</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Legislación Penal y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación (Compact Disc). Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. México, 2008.

intimidación, negación del servicio público, tráfico de influencia, cohecho, peculado, concusión, enriquecimiento ilícito y usurpación de funciones); dentro de ésta misma categoría podrían agruparse los señalados en los artículos 353 a 360 que se relacionan con delitos electorales. A su vez, en el título Vigésimo del Código Penal para el Distrito Federal, aparecen los *Delitos en contra del adecuado desarrollo de la Justicia cometidos por servidores públicos* (artículos 290 a 308), siendo éstos, denegación o retardo de justicia y prevaricación, delitos en el ámbito de procuración de justicia, tortura, delitos cometidos en el ámbito de la administración de justicia, omisión de informes médico forenses, delitos cometidos en el ámbito de ejecución penal y evasión de presos. A su vez, el artículo 179 párrafo segundo, establece el hostigamiento sexual, utilizando los medios o circunstancias que el encargo proporcione al servidor público.

Cabe agregar, que el artículo 258 del Código Penal para el Distrito Federal, establece la imposición de penas adicionales a la ya prevista en el tipo específico, contenidos en los títulos Decimoctavo y Vigésimo antes descritos al señalar:

*“Código Penal para el Distrito Federal. LIBRO SEGUNDO. Parte especial. TÍTULO DÉCIMO OCTAVO. Delitos contra el servicio público cometidos por servidores públicos. CAPÍTULO I. Disposiciones generales sobre servidores públicos.*

*Artículo 258. Además de las penas previstas en los Títulos Decimoctavo y Vigésimo, se impondrán:*

- I. Destitución del empleo, cargo o comisión en el servicio público;*
- II. Inhabilitación de tres a diez años para obtener y desempeñar un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el servicio público; y*
- III. Decomiso de los productos del delito.<sup>251</sup>*

También, dentro del mismo código que nos ocupa, existen delitos que cometidos por servidores públicos, agravan su penalidad, siendo éstos: los de asociación delictuosa (artículo 252 párrafo tercero y 255), extorsión

---

<sup>251</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Op. Cit. (compact disc).

(artículo 236 párrafo tercero), contra la libertad y normal desarrollo psicosexual (artículo 178 fracción III), operaciones con recursos de procedencia ilícita (artículo 250) y, violación, abuso sexual y hostigamiento cometido a menor de doce años de edad (artículo 181 Ter, fracción III).

No es óbice señalar a todo lo anterior, que no sólo en los citados Códigos Penales Federal y del Distrito Federal (así como en los locales), aparecen tipificados delitos cometidos por servidores públicos ya que existen Leyes especiales que también los contemplan en algunos de sus artículos, y como ejemplo (enunciativo y no limitativo) podemos señalar a la Ley de Amparo, Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, Ley de Ahorro y Crédito Popular, Ley de Instituciones de Crédito, Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, Ley Federal de Instituciones de Fianzas, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, etcétera.

Ahora bien, delimitado lo anterior, podemos entrar al estudio de la prescripción, misma de la que Francisco Pavón Vasconcelos, en su Diccionario de Derecho Penal señala:

*“En derecho penal, la prescripción extingue la acción y las sanciones, bastando para ello el simple transcurso del tiempo como lo precisan los artículos 100 y 101 del Código Penal, siendo su concepto mucho más restringido, impide la persecución del delincuente o que se ejecute la pena impuesta en la sentencia, considerándosele con razón una de las formas de extinción de la responsabilidad penal...Prescripción de la acción penal: esta clase de prescripción penal se concreta a la pretensión punitiva del Estado, la cual se extingue por el transcurso del tiempo y produce sus efectos aunque la ignore o no, lo alegue o no el interesado. Opera antes del ejercicio de la acción penal por el Ministerio Público y durante la Averiguación Previa a virtud de haber transcurrido los plazos legales para su operancia...Prescripción de la pena: se trata de un verdadero obstáculo procesal para la ejecución de la pena o medida de seguridad impuesta, ya que habiéndose condenado ejecutoriamente por un delito, la prescripción opera como*

*un medio que impide su ejecución...trae como consecuencia la inejecución de la pena impuesta o de la media señalada en la sentencia, a virtud del solo transcurso del tiempo señalado en la Ley.*<sup>252</sup>

Por su parte, Roberto Reynoso Dávila, refiere respecto de dicha figura jurídica:

*“Tanto la acción penal como la ejecución de la sanción penal, pueden extinguirse por su no ejercicio dentro de los plazos que la ley fija...tratándose de la prescripción de la acción penal, ésta presupone la posibilidad de que el inculpado sea inocente del delito que se le atribuye al inculpado. En cambio, tratándose de la prescripción de la sanción penal, se parte de la base que el sujeto es plenamente culpable del delito que se le atribuye, supuesto que hay una sentencia condenatoria en su contra y la penalidad que se le impuso, indudablemente servirá de base para la fijación del plazo de la posible prescripción”*<sup>253</sup>

Raúl Carrancá y Trujillo y Raúl Carrancá y Rivas, señalan respecto de dicho término lo siguiente:

*“En nuestro derecho la prescripción extingue la acción penal y las sanciones; es personal y para ella basta el simple transcurso del tiempo señalado por la ley; produce sus efectos de oficio y sea cual fuere el estado del proceso. Tanto para la acción penal como para las sanciones, los términos son continuos, tratándose de la primera se cuentan desde el día en que se cometió el delito, si fue consumado; desde que cesó si fue continuo y desde que se realizó el último acto de ejecución si sólo alcanzó el grado de tentativa, y tratándose de las segundas se cuentan desde el día siguiente a aquel en que el condenado se sustraiga de la acción de la justicia si las sanciones son corporales y si no, desde la fecha de la sentencia ejecutoria. La acción penal prescribe en un plazo no inferior a tres años y, en general, en uno igual al tiempo de la sanción corporal que corresponda al delito; pero si éste es de los denominados privados prescribe en un año contado desde*

---

<sup>252</sup> Pavón Vasconcelos Francisco. *Diccionario de Derecho Penal*. 3ª edición, editorial Porrúa, México, 2003, pp. 805-807.

<sup>253</sup> Reynoso Dávila, Roberto. *Teoría General de las Sanciones Penales*. Editorial Porrúa, México, 1996, p. 291.

*que el ofendido tuvo conocimiento de él y del delincuente, y en tres independientemente de esta circunstancia. En cuanto a las sanciones, si son pecuniarias prescriben en un año y las demás en un término igual al que debía durar y una cuarta parte más; la pérdida de derechos prescribe en 20 años. La prescripción de las acciones se interrumpe por las actuaciones judiciales que se practiquen, salvo que haya transcurrido la mitad del lapso necesario para la prescripción, pues entonces sólo la interrumpe la aprehensión del acusado. La prescripción de las sanciones corporales sólo se interrumpe por la aprehensión del reo y las pecuniarias por el embargo de sus bienes. Por último, para la prescripción de las acciones se tendrá como base el término medio aritmético de las mismas.*<sup>254</sup>

Otro autor, refiere respecto de dicha figura lo siguiente:

*“Esta institución jurídica constituye una limitación que el Estado se impone a sí mismo, para ejercitar su derecho a investigar, originado en la comisión de un hecho delictivo, o bien para ejecutar las penas impuestas por los órganos jurisdiccionales, subordinándose al transcurso de los términos que la ley señale.”*<sup>255</sup>

De lo anterior, podemos concluir, que la prescripción se da en dos vertientes: de la acción o de la pena.

En éste sentido, el artículo 114 Constitucional en su segundo párrafo, establece respecto de la prescripción de la responsabilidad penal lo siguiente:

*“La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos*

---

<sup>254</sup> Carrancá y Trujillo, Raúl y Carrancá y Rivas, Raúl. *Derecho Penal Mexicano, Parte General*. 21ª edición, editorial Porrúa, México, 2001, pp. 946-947.

<sup>255</sup> Pavón Vasconcelos, Francisco. *Manual de Derecho Penal Mexicano, Parte General*. Editorial Porrúa, México, 2008, pp. 783-784.

*de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.”*

Y dando cumplimiento al espíritu del artículo 114 Constitucional, tanto el Código Penal Federal así como el Código Penal para el Distrito Federal, en sus artículos 100 a 115 y 105 a 120, respectivamente, establecen los plazos de prescripción de la pretensión punitiva de la autoridad (acción) y de las penas señaladas para los tipos penales contenidos en los mismos Códigos sustantivos, siendo éstos:

Del Código Penal Federal:

*“LIBRO PRIMERO. TÍTULO QUINTO. Extinción de la responsabilidad penal.  
CAPÍTULO VI. Prescripción.*

*Artículo 100. Por la prescripción se extinguen la acción penal y las sanciones, conforme a los siguientes artículos.*

*Artículo 101. La prescripción es personal y para ella bastará el simple transcurso del tiempo señalado por la ley.*

*Los plazos para la prescripción se duplicarán respecto de quienes se encuentren fuera del territorio nacional, si por esta circunstancia no es posible*

*integrar una averiguación previa, concluir un proceso o ejecutar una sanción.*

*La prescripción producirá su efecto, aunque no la alegue como excepción el acusado. Los Jueces la suplirán de oficio en todo caso, tan luego como tengan conocimiento de ella, sea cual fuere el estado del proceso.*

*Artículo 102. Los plazos para la prescripción de la acción penal serán continuos; en ellos se considerará el delito con sus modalidades, y se contarán:*

*I. A partir del momento en que se consumó el delito, si fuere instantáneo;*

*II. A partir del día en que se realizó el último acto de ejecución o se omitió la conducta debida, si el delito fuere en grado de tentativa;*

*III. Desde el día en que se realizó la última conducta, tratándose de delito continuado; y*

*IV. Desde la cesación de la consumación en el delito permanente.*

*Artículo 103. Los plazos para la prescripción de las sanciones serán igualmente continuos y correrán desde el día siguiente a aquel en que el condenado se sustraiga a la acción de la justicia, si las sanciones son privativas o restrictivas de la libertad, y si no lo son, desde la fecha de la sentencia ejecutoria.*

*Artículo 104. La acción penal prescribe en un año, si el delito sólo mereciere multa; si el delito mereciere, además de esta sanción, pena privativa de libertad o alternativa, se atenderá a la prescripción de la acción para perseguir la pena privativa de libertad; lo mismo se observará cuando corresponda imponer alguna otra sanción accesoria.*

*Artículo 105. La acción penal prescribirá en un plazo igual al término medio aritmético de la pena privativa de la libertad que señala la ley para el delito de que se trate, pero en ningún caso será menor de tres años.*

*Artículo 106. La acción penal prescribirá en dos años, si el delito sólo mereciere destitución, suspensión, privación de derecho o inhabilitación, salvo lo previsto en otras normas.*

*Artículo 107. Cuando la ley no prevenga otra cosa, la acción penal que nazca de un delito que sólo pueda perseguirse por querrela del ofendido o algún otro acto equivalente, prescribirá en un año, contado desde el día en que quienes puedan formular la querrela o el acto equivalente, tengan conocimiento del delito y del delincuente, y en tres, fuera de esta circunstancia.*

*Pero una vez llenado el requisito de procedibilidad dentro del plazo antes mencionado, la prescripción seguirá corriendo según las reglas para los delitos perseguibles de oficio.*

*Artículo 108. En los casos de concurso de delitos, las acciones penales que de ellos resulten, prescribirán cuando prescriba la del delito que merezca pena mayor.*

*Artículo 109. Cuando para ejercitar o continuar la acción penal sea necesaria una resolución previa de autoridad jurisdiccional, la prescripción comenzará a correr desde que se dicte la sentencia irrevocable.*

*Artículo 110. La prescripción de las acciones se interrumpirá por las actuaciones que se practiquen en averiguación del delito y de los delincuentes, aunque por ignorarse quiénes sean éstos no se practiquen las diligencias contra persona determinada.*

*Si se dejare de actuar, la prescripción empezará a correr de nuevo desde el día siguiente al de la última diligencia.*

*La prescripción de las acciones se interrumpirá también por el requerimiento de auxilio en la investigación del delito o del delincuente, por las diligencias que se practiquen para obtener la extradición internacional, y por el requerimiento de entrega del inculcado que formalmente haga el Ministerio Público de una entidad federativa al de otra donde aquél se refugie, se localice o se encuentre detenido por el mismo o por otro delito. En el primer caso también causarán la interrupción las actuaciones que practique la autoridad requerida y en el segundo subsistirá la interrupción hasta en tanto la autoridad requerida niegue la entrega o en tanto desaparezca la situación legal del detenido, que dé motivo al aplazamiento de su entrega.*

*La interrupción de la prescripción de la acción penal, sólo podrá ampliar hasta una mitad los plazos señalados en los artículos 105, 106 y 107 de este código.*

*Artículo 111. Las prevenciones contenidas en los dos primeros párrafos y en el primer caso del tercer párrafo del artículo anterior, no operarán cuando las actuaciones se practiquen después de que haya transcurrido la mitad del lapso necesario para la prescripción.*

*Se exceptúa de la regla anterior el plazo que el artículo 107 fija para que se satisfaga la querrela u otro requisito equivalente.*

*Artículo 112. Si para deducir una acción penal exigiere la ley previa declaración o resolución de alguna autoridad, las gestiones que con ese fin se practiquen, antes del término señalado en el artículo precedente, interrumpirán la prescripción.*

*Artículo 113. Salvo que la ley disponga otra cosa, la pena privativa de libertad prescribirá en un tiempo igual al fijado en la condena y una cuarta parte más, pero no podrá ser inferior a tres años; la pena de multa prescribirá en un año; las demás sanciones prescribirán en un plazo igual al que deberían durar y una cuarta parte más, sin que pueda ser inferior a dos años; las que no tengan temporalidad, prescribirán en dos años. Los plazos serán contados a partir de la fecha en que cause ejecutoria la resolución.*

*Artículo 114. Cuando el reo hubiere extinguido ya una parte de su sanción, se necesitará para la prescripción tanto tiempo como el que falte de la condena y una cuarta parte más, pero no podrá ser menor de un año.*

*Artículo 115. La prescripción de la sanción privativa de libertad sólo se interrumpe aprehendiendo al reo, aunque la aprehensión se ejecute por otro delito diverso, o por la formal solicitud de entrega que el Ministerio Público de una entidad federativa haga al de otra en que aquél se encuentre detenido, en cuyo caso subsistirá la interrupción hasta en tanto la autoridad requerida niegue dicha entrega o desaparezca la situación legal del detenido que motive aplazar el cumplimiento de lo solicitado.*

*La prescripción de las demás sanciones se interrumpirá por cualquier acto de autoridad competente para hacerlas efectivas. También se interrumpirá la prescripción de la pena de reparación del daño o de otras de carácter pecuniario, por las promociones que el ofendido o persona a cuyo favor se haya decretado dicha reparación haga ante la autoridad fiscal correspondiente y por las actuaciones que esa autoridad realice para ejecutarlas, así como por el inicio de juicio ejecutivo ante autoridad civil usando como título la sentencia condenatoria correspondiente.<sup>256</sup>*

---

<sup>256</sup> Suprema Corte de Justicia. Ibidem. Idem (compact disc).

Y del Código Penal para el Distrito Federal:

*“LIBRO PRIMERO. Disposiciones generales. TÍTULO QUINTO. Extinción de la pretensión punitiva y de la potestad de ejecutar las penas y medidas de seguridad. CAPÍTULO X. Prescripción.*

*Artículo 105. (Efectos y características de la prescripción). La prescripción es personal y extingue la pretensión punitiva y la potestad de ejecutar las penas y las medidas de seguridad, y para ello bastará el transcurso del tiempo señalado por la ley.*

*Artículo 106. (La resolución en torno de la prescripción se dictará de oficio o a petición de parte). La resolución en torno de la prescripción se dictará de oficio o a petición de parte.*

*Artículo 107. (Duplicación de los plazos para la prescripción). Los plazos para que opere la prescripción se duplicarán respecto de quienes se encuentren fuera del territorio del Distrito Federal, si por esta circunstancia no es posible concluir la averiguación previa, el proceso o la ejecución de la sentencia.*

*Artículo 108. (Plazos para la prescripción de la pretensión punitiva). Los plazos para la prescripción de la pretensión punitiva serán continuos; en ellos se considerará el delito con sus modalidades y se contarán a partir de:*

- I. El momento en que se consumó el delito, si es instantáneo;*
- II. El momento en que cesó la consumación, si el delito es permanente;*
- III. El día en que se realizó la última conducta, si el delito es continuado;*
- IV. El momento en que se realizó el último acto de ejecución o se omitió la conducta debida, si se trata de tentativa; y*
- V. El día en que el Ministerio Público de la adscripción haya recibido el oficio correspondiente, en los casos en que se hubiere librado orden de reaprehensión o presentación, respecto del procesado que se haya sustraído de la acción de la justicia.*

*Artículo 109. (Plazos para la prescripción de la potestad para ejecutar las penas y medidas de seguridad). Los plazos para la prescripción de la potestad para ejecutar las penas y las medidas de seguridad, serán continuos y correrán desde el día siguiente a aquél en que el sentenciado se sustraiga de la acción de la justicia, si las penas o las medidas de seguridad fueren privativas o restrictivas de la libertad. En caso contrario, desde la fecha en que cause ejecutoria la sentencia.*

*Artículo 110. (Prescripción de la potestad punitiva en los casos de delito de querrela). Salvo disposición en contrario, la pretensión punitiva que nazca de un delito que sólo puede perseguirse por querrela del ofendido o algún otro acto equivalente, prescribirá en un año, contado desde el día en que quienes puedan formular la querrela o el acto equivalente, tengan conocimiento del delito y del delincuente, y en tres años fuera de esta circunstancia.*

*Una vez cumplido el requisito de procedibilidad dentro del plazo antes mencionado, la prescripción seguirá corriendo según las reglas para los delitos perseguibles de oficio.*

*Artículo 111. (Prescripción de la pretensión punitiva según el tipo de pena). La pretensión punitiva respecto de delitos que se persigan de oficio prescribirá:*

*I. En un plazo igual al término medio aritmético de la pena privativa de la libertad, incluídas las modalidades del delito cometido, pero en ningún caso será menor de tres años.*

*Esta regla se aplicará cuando la pena privativa de la libertad esté señalada en forma conjunta o alterna con otra diversa.*

*II. En un año, si el delito se sanciona con pena no privativa de la libertad.*

*Artículo 112. (Prescripción de la pretensión punitiva en caso de concurso de delitos). En los casos de concurso ideal de delitos, la pretensión punitiva prescribirá conforme a las reglas para el delito que merezca la pena mayor.*

*En los casos de concurso real de delitos, los plazos para la prescripción punitiva empezarán a correr simultáneamente y prescribirán separadamente para cada uno de los delitos.*

*Artículo 113. (Necesidad de resolución o declaración previa). Cuando para ejercitar o continuar la pretensión punitiva sea necesaria una resolución previa de autoridad jurisdiccional, la prescripción comenzará a correr desde que se dicte la sentencia irrevocable.*

*Si para deducir la pretensión punitiva la ley exigiere previa declaración o resolución de alguna autoridad, las gestiones que con ese fin se practiquen dentro de los términos señalados en el artículo 111 de este Código, interrumpirán la prescripción.*

*Artículo 114. (Interrupción de la prescripción de la pretensión punitiva). La prescripción de la pretensión punitiva se interrumpirá por las actuaciones que se practiquen en averiguación del delito y de los delincuentes, aunque por ignorarse quiénes sean éstos, no se practiquen las diligencias contra persona determinada.*

*La prescripción de la pretensión punitiva se interrumpirá también por el requerimiento de auxilio en la investigación del delito o del delincuente, por las diligencias que se practiquen para obtener la extradición internacional, y por el requerimiento de entrega del inculpado que formalmente haga el Ministerio Público al de otra entidad federativa, donde aquél se refugie, se localice o se encuentre detenido por el mismo delito o por otro. En el primer caso también se interrumpirá con las actuaciones que practique la autoridad requerida y en el segundo subsistirá la interrupción, hasta en tanto ésta niegue la entrega o desaparezca la situación legal del detenido que dé motivo al aplazamiento de su entrega.*

*Si se dejare de actuar, la prescripción empezará a correr de nuevo desde el día siguiente al de la última diligencia.*

*Artículo 115. (Excepción a la interrupción). No operará la interrupción de la prescripción de la pretensión punitiva, cuando las actuaciones se practiquen después de que haya transcurrido la mitad del lapso necesario para la prescripción, contados a partir de los momentos a que se refieren las fracciones I a IV del artículo 108 de este Código.*

*Artículo 116. (Lapso de prescripción de la potestad de ejecutar las penas). Salvo disposición legal en contrario, la potestad para ejecutar la pena*

*privativa de libertad o medida de seguridad, prescribirá en un tiempo igual al fijado en la condena, pero no podrá ser inferior a tres años.*

*La potestad para ejecutar la pena de multa prescribirá en un año. Para las demás sanciones prescribirá en un plazo igual al que deberían durar éstas, sin que pueda ser inferior a dos años.*

*La potestad para ejecutar las penas que no tengan temporalidad prescribirán en dos años y la de la reparación del daño en un tiempo igual al de la pena privativa de libertad impuesta.*

*Los plazos serán contados a partir de la fecha en que cause ejecutoria la resolución.*

*Artículo 117. (Cuando el sentenciado hubiere extinguido ya una parte de su sanción, se necesitará para la prescripción tanto tiempo como el que falte de la condena). Cuando el sentenciado hubiere extinguido ya una parte de su sanción, se necesitará para la prescripción tanto tiempo como el que falte de la condena.*

*Artículo 118. (Interrupción de la prescripción de la potestad para ejecutar la pena o medida de seguridad). La prescripción de la potestad para ejecutar la pena o medida privativa de la libertad, sólo se interrumpe con la aprehensión del sentenciado, aunque se ejecute por otro delito diverso o por la formal solicitud de entrega que el Ministerio Público haga al de otra entidad federativa, en que aquél se encuentre detenido, en cuyo caso subsistirá la interrupción hasta en tanto la autoridad requerida niegue dicha entrega o desaparezca la situación legal del detenido que motive aplazar su cumplimiento.*

*La prescripción de la potestad de las demás sanciones se interrumpirá por cualquier acto de autoridad competente para hacerlas efectivas. También se interrumpirá la prescripción de las penas pecuniarias, por las promociones que el ofendido o persona a cuyo favor se haya decretado dicha reparación, haga ante la autoridad correspondiente y por las actuaciones que esa autoridad realice para ejecutarlas, así como por el inicio de juicio ejecutivo ante autoridad civil usando como título la sentencia condenatoria correspondiente.*

*Artículo 119. (Autoridad competente para resolver la extinción). La extinción de la pretensión punitiva será resuelta por el titular del Ministerio Público durante la averiguación previa o por el órgano jurisdiccional en cualquier etapa del proceso.*

*La declaración de extinción de la potestad de ejecutar las penas y medidas de seguridad corresponde al órgano jurisdiccional.*

*Artículo 120. (Facultad jurisdiccional en la ejecución). Si durante la ejecución de las penas o medidas de seguridad se advierte que se había extinguido la pretensión punitiva o la potestad de ejecutarlas, tales circunstancias se plantearán por la vía incidental ante el órgano jurisdiccional que hubiere conocido del asunto y éste resolverá lo procedente.”<sup>257</sup>*

### **3.- En materia Civil.**

Para éste punto comenzaremos por definir a la responsabilidad civil como antecedente de la responsabilidad patrimonial del Estado, señalaremos en dónde se encuentra ubicada en la Constitución, continuaremos con la definición de Responsabilidad Patrimonial del Estado, para posteriormente entrar al estudio de dos Leyes de Responsabilidad Patrimonial, la Federal y la del Distrito Federal, señalando para cada una de ellas los plazos de prescripción que regulan.

En este sentido tenemos que Humberto Suárez Camacho señala que el título Cuarto de la Constitución establece un sistema de responsabilidades de cuatro tipos:

*“...la responsabilidad civil, para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales.”<sup>258</sup>*

---

<sup>257</sup> Suprema Corte de Justicia. Ibidem. Op. Cit. (compact disc).

<sup>258</sup> Suárez Camacho, H. Idem, p. 86.

Por su parte, Sánchez Bringas refiere respecto de la responsabilidad civil que:

*“En términos de lo ordenado por el séptimo párrafo del artículo 111 constitucional, ningún servidor público dispone de inmunidad para responder de sus obligaciones civiles. Expresa el ordenamiento lo siguiente: ‘...En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia...’<sup>259</sup>*

Por otra parte, tenemos que Alberto Del Castillo Del Valle, entiende por responsabilidad civil lo siguiente:

*“La responsabilidad civil, es la institución jurídica a merced de la cual una persona se ve en la necesidad de regresar las cosas a la situación que guardaban con anterioridad a la afectación que con su proceder produjo a otro sujeto, o a indemnizar a otra persona por el daño que se la haya ocasionado con motivo de una conducta (lícita y/o ilícita); por ende, quien haya resentido los efectos de un acto contrario a Derecho (ilícito) o una apegado al orden jurídico, pero con el cual se le produjo una lesión en su patrimonio, podrá exigir de quien lo lesionó que regrese las cosas al estado que guardaban antes de ese acto dañino o a obtener una cantidad de dinero (indemnización) (pago de daños y perjuicios), lo que obtendrá tan solo a través del dictado de una sentencia en que se condene al demandado a ese hacer o dar, previa la substanciación de un juicio en la vía de responsabilidad civil, entablada en contra del agresor de su esfera jurídica.”<sup>260</sup>*

A su vez, Arturo García Torres, señala respecto de éste tipo de responsabilidad que:

*“La responsabilidad civil se bifurca en dos clases a saber: la responsabilidad contractual, que deriva del incumplimiento de los contratos o de su cumplimiento tardío, y la responsabilidad extracontractual que deriva del actuar ilícito del sujeto con el resultado de un daño a otro. En ambos casos los actos pueden ser dolosos*

---

<sup>259</sup> Sánchez Bringas E. Idem, p. 704.

<sup>260</sup> Del Castillo Del Valle, A. Idem, p. 81.

*o culposos, entendido como el deseo de perjudicar o la negligencia en evitar el daño. De igual forma tanto en la responsabilidad civil contractual como en la extracontractual, se configuran como elementos determinantes de éstas, la existencia del daño o de un perjuicio, es decir, la pérdida o el menoscabo sufrido en el patrimonio, y la privación de cualquier ganancia lícita, respectivamente, o bien, la existencia incluso simultánea de un daño moral, entendido como aquel que sufre el individuo en su ámbito interno; la culpa o dolo en el agente (imputabilidad), y la relación de causalidad entre el hecho y el daño. La responsabilidad civil es atribuible a las personas físicas y morales, y por disposición expresa del artículo 1927 del Código Civil precitado, hasta el 31 de diciembre de 2004 en que se derogó este artículo con motivo de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidad ...el Estado como persona moral tenía obligación de responder de los daños causados por sus servidores en el ejercicio de las funciones que le están encomendadas, de manera solidaria tratándose actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás casos...La responsabilidad civil de conformidad con el artículo 1934 del Código Civil Federal prescribe en dos años, contados a partir del día en que se hayan causado los daños; y contados a partir del día en que se hayan causado los daños; y conforme al artículo 1928 el Estado puede repetir del servidor público lo que hubiere pagado. El artículo 111 Constitucional establece, que en las demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá de declaración de procedencia. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 en su artículo 77(sic) prevenía el derecho de los particulares para exigir el pago de daños y perjuicios con el hecho infractor; sin embargo, esta disposición no aparece ya en la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.<sup>261</sup>*

En éste sentido podemos observar que la Responsabilidad Civil se da por causar daños y perjuicios, que puedan ser cuantificables en dinero, misma que se encuentra regulada en el párrafo octavo del artículo 111 Constitucional a saber:

---

<sup>261</sup> García Torres, A. Op. Cit. pp. 90-91.

*“En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.”<sup>262</sup>*

Cabe destacar, que con la reforma al artículo 113 Constitucional, a través de la cual se le adicionó un segundo párrafo, la responsabilidad civil de los servidores públicos, pasó a ser patrimonial del Estado pero repetible a éstos, siendo el texto adicionado el siguiente:

*“La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”<sup>263</sup>*

En éste sentido, Álvaro Castro Estrada señaló:

*“... artículo 1927 del Código Civil...de derogarse dicha disposición del Código Civil, los daños y perjuicios que ocasionaran los servidores públicos a los particulares, deberían reclamarse al Estado por la vía administrativa como hemos propuesto, de manera tal que se hablaría en los sucesivo de responsabilidad patrimonial del Estado y no mas de una responsabilidad civil de los servidores públicos, porque aquella la implica.”<sup>264</sup>*

La anterior reforma, dio origen a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, cuyo proyecto -señala otro autor- tiene su origen:

*“...en la iniciativa presentada el 24 de septiembre de 2002 en la H. Cámara de Senadores por un grupo variopinto de senadores y que, en algunas de sus disposiciones resulta ser una copia calcada de la legislación que en esta materia rige en España. Este proyecto fue aprobado en el Senado el 14 de noviembre de*

---

<sup>262</sup> [www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx). Leyes. Consulta septiembre 2009.

<sup>263</sup> [www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx). Leyes. Consulta septiembre 2009.

<sup>264</sup> Castro Estrada, Álvaro. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Editorial Porrúa, México, 1997, p. 487.

*2002 por 87 votos a favor y ninguno en contra...el principal impulsor de este proyecto, el profesor Castro Estrada...”<sup>265</sup>*

De lo anterior, podemos apreciar que el concepto de Responsabilidad Patrimonial del Estado, conforme a dicha reforma, pasó de estar regulada por el Derecho Civil, al derecho Administrativo, de lo cual surgió el concepto en ésta materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado, definida como:

*“...la obligación extracontractual, objetiva y directa, que le nace a éste como consecuencia de la comisión, por su actividad administrativa irregular, de los daños y perjuicios en los bienes de los particulares que no tienen la obligación jurídica de sufrirlos.”<sup>266</sup>*

Para Alberto del Castillo Del Valle, dicha responsabilidad es:

*“...la institución jurídica merced a la cual el gobierno del Estado debe indemnizar al gobernado que haya sido lesionado en su patrimonio con motivo de la emisión y/o ejecución de actos de autoridad cuando dichos actos sean de naturaleza administrativa. Cabe decir que la Constitución condiciona el pago de esa indemnización a que el daño se produzca con motivo de la actividad irregular, es decir, cuando no haya esa irregularidad, no habrá lugar a la indemnización, a pesar de haber creado un quebranto en el patrimonio al gobernado.”<sup>267</sup>*

Así, Manuel Moguel Caballero, refiere respecto de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado lo siguiente:

*“El D.O. de 31 de diciembre del año 2004, publicó la ley mencionada en nuestro encabezado. Su artículo 1 textualmente dice ser reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución y agrega que sus disposiciones son de orden público e interés social...Dos son los fines que se propone la Ley al establecer la obligación del Estado, de reparar el daño causado ilícitamente: 1º*

---

<sup>265</sup> Marín Gómez, Juan Carlos. *La Responsabilidad Patrimonial del Estado en México*. Editorial Porrúa, México, 2004, p. 17.

<sup>266</sup> Juárez Mejía, G. H. *Ibidem*, p. 135.

<sup>267</sup> Del Castillo Del Valle, A. *Ibidem*, p. 81.

*Obligar al ente público a reparar el daño, si es patrimonial, o a satisfacerlo si se trata de una afectación corporal o moral. 2º Mejorar la función pública, porque tratará de evitar el daño y con ello la indemnización, con un mejor funcionamiento de la actividad estatal. Lo primero se logra obligando al estado a reparar el daño que cause fuera de contrato, señalando los tribunales competentes que conozcan de los conflictos que surjan por este motivo, y haciendo eficaz el pago de las indemnizaciones condenatorias. Lo segundo, haciendo que el servidor público responda de su dolo o de la culpa grave, bien sea como requisito para la procedencia de la condena en contra del ente público, que no es nuestro caso, bien como repetición de éste en contra de aquél, en caso de acción directa y objetiva en contra del Estado, que es lo que dispone la Ley.<sup>268</sup>*

A lo anterior, cabe agregar que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, entró en vigor el 1 de enero de 2005, según su artículo 1º transitorio. Asimismo, podemos señalar que la Ley en cuestión, consta de 35 artículo y dos transitorios, divididos en cinco capítulos: I. Disposiciones generales (artículos 1 al 10), II. De las indemnizaciones (artículos 11 al 16), III. Del procedimiento (artículos 17 al 26), IV. De la concurrencia (artículos 27 al 30) y V. Del Derecho de Repetir contra los servidores públicos (artículos 31 a 35).

En ese tenor, y entrando al contenido de la Ley de referencia, advertimos que el artículo 1º señala que es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución, que tiene por objeto fijar las bases y procedimiento para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. Asimismo, refiere que la responsabilidad extracontractual del Estado es objetiva y directa, y que la indemnización debe ajustarse a los términos y condiciones señalados y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.

---

<sup>268</sup> Moguel Caballero, Manuel. *La responsabilidad patrimonial del Estado*. Editorial Porrúa, México, 2006, p. 185.

Para entender lo anterior, es necesario saber en qué consiste *la responsabilidad extracontractual, objetiva y directa del Estado*, para lo cual traeremos a cuentas lo que Manuel Moguel Caballero refiere de ello al señalar:

*“Extracontractual...significa fuera de contrato, no contratada, obligación que surge por imperio de la ley en pro de la víctima, porque nadie tiene porqué soportar un daño, o una afectación corporal o moral; nada justifica tal situación.*

*Objetiva...es decir que la persona causante del daño responde de él, sin tomar en cuenta la voluntariedad en la comisión del delito.*

*Directa...quiere decir que el Estado, en caso de juicio por haber intervenido un servidor suyo que causó el daño, carece de los beneficios de orden y excusión.<sup>269</sup>*

Expuesto lo anterior, podemos continuar señalando que el mismo artículo 1º define como actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

Por su parte, el artículo 2 señala como sujetos de aplicación de la misma a los servidores públicos al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial Federal, organismos Constitucionales Autónomos, dependencias, entidades, Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente Federal. Asimismo, establece que las disposiciones del capítulo II servirán para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; además, establece que los servidores públicos de la Comisión Nacional, no serán sujetos de responsabilidad patrimonial.

---

<sup>269</sup> Moguel Caballero, M. Op. Cit. pp. 189 y 192.

Continuando con el artículo 3, tenemos que establece como excepción de indemnizar, además de los casos fortuitos y de fuerza mayor, los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, o de hechos y circunstancias que no se hubieren podido prever o evitar. El artículo 4 establece que los daños y perjuicios tanto patrimoniales como personales y morales deben ser reales y evaluables en dinero. Continuando con el artículo 5, podemos apreciar que señala que los entes públicos federales cubrirán las indemnizaciones con cargo a su presupuesto.

El artículo 6 impone la obligación a los entes públicos federales de considerar en su anteproyecto de presupuesto, los recursos para cubrir las erogaciones derivadas de responsabilidad patrimonial. El 7, establece que los trasposos de los montos aprobados para responsabilidad patrimonial, serán autorizados por el Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda, pero que en el caso de los no sujetos o sujetos parcialmente a control presupuestal, los trasposos se autorizarán por sus órganos de gobierno. Asimismo, en el artículo 8 se establece que las indemnizaciones no pagadas en un ejercicio, serán contempladas para el siguiente, según el orden de registro.

A su vez, el 9 establece que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, será aplicable en forma supletoria a las demás Leyes de Responsabilidad Patrimonial del Estado, pero que a ésta le serán supletorias las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Fiscal de la Federación, el Código Civil Federal y los Principios Generales del Derecho. El artículo 10 dispone que los entes públicos tendrán la obligación de denunciar ante el Ministerio Público, a las personas que simulen la producción de daños, para pretender obtener una indemnización.

Continuando con el Capítulo II, *De las Indemnizaciones*, tenemos que el artículo 11, establece los lineamientos para pagar la indemnización, al

señalar que será en moneda nacional, pudiéndose convenir su pago en especie, cuya cuantificación se calculará de acuerdo a la fecha en que la lesión se produjo o a la fecha en que haya cesado si fue de carácter continuo, misma que deberá actualizarse conforme al Código Fiscal de la Federación al tiempo de su pago, pudiendo los entes cubrir el monto en parcialidades en ejercicios fiscales subsecuentes.

Por otra parte, el artículo 12 señala que la indemnización comprende la reparación integral del daño y en su caso del moral y personal. Continuando con el artículo 13 tenemos que establece que el monto de la indemnización por daños y perjuicios materiales se calculará de acuerdo con los criterios establecidos por la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables, debiéndose tomar en consideración los valores comerciales o de mercado. El 14 precisa la forma de calcular los montos de las indemnizaciones, que en el caso de los daños personales, corresponderá conforme a los dictámenes médicos correspondientes, contemplándose el Derecho a que se cubran al reclamante los gastos médicos erogados; para el caso de daño moral, será conforme al Código Civil Federal, los dictámenes y no será superior a 20,000 veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal; pero para el caso de muerte, se hará conforme lo dispone el Código Civil Federal en el artículo 1915.

El artículo 15 señala que las indemnizaciones deberán cubrirse en su totalidad. A su vez, el 16 dispone la existencia de un registro de indemnizaciones, relacionadas con sentencias firmes de los entes, que será público.

Por otra parte, el Capítulo III, *Del procedimiento*, establece en su artículo 17 que los procedimientos de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales se iniciarán por reclamación de la parte interesada. El artículo 18 precisa que los particulares deberán presentar su reclamación ante el ente

presuntamente responsable, señalando a los involucrados; pero si iniciado el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, se encontrare pendiente alguno de los procedimientos por los que el particular haya impugnado el acto de autoridad que se reputa como dañoso, el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado se suspenderá hasta en tanto en los otros procedimientos, la autoridad competente no haya dictado una resolución que cause estado.

Continuando con el artículo 19 tenemos que, establece la sujeción en la vía jurisdiccional del procedimiento de responsabilidad patrimonial -además de lo dispuesto por esta Ley- a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. El artículo 20 señala que la nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa, o por la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, no presupone por sí misma derecho a la indemnización.

El artículo 21, precisa los criterios para acreditar el daño causado al patrimonio de los particulares, que en los casos en que la causa o causas productoras del daño sean identificables, la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado deberá probarse fehacientemente, y en su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos que produjeron el resultado final, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada. Por su parte el artículo 22, establece que el particular tendrá la obligación de probar la responsabilidad del Estado, y éste todo lo contrario.

Continuando con el artículo 23, advertimos que establece los requisitos que deben contener las resoluciones dictadas por los entes con motivo de

reclamaciones, entre las que se encuentran la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida, así como su valoración. El artículo 24, refiere que las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización, o que, por su monto, no satisfagan al interesado podrán impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por otra parte, el artículo 25 establece como plazo de **prescripción del derecho a reclamar la indemnización**, un año, contado:

*“...a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo. Cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción será de dos años. Los plazos de prescripción previstos en este artículo, se interrumpirán al iniciarse el procedimiento de reclamación, a través de los cuales se impugne la legalidad de los actos administrativos que probablemente produjeron los daños o perjuicios.”*

Aquí cabe el comentario que Manuel Moguel hace respecto de los términos de prescripción citados, mismo que apoyamos, ya que refiere:

*“El 1161 fracc. V y el 1934 ambos del C.C.F., disponen que la acción para exigir la reparación de los daños causados proveniente del delito civil prescribe en dos años. El 25 de la L.R. establece un año, cuando la responsabilidad provenga de daño patrimonial y de dos, cuando los daños sean de carácter físico o psíquico de las personas. No acertamos a saber a que se deba la reducción del término de un año, que en cualquier caso perjudica a la víctima.”<sup>270</sup>*

---

<sup>270</sup> Moguel Caballero, M. Idem, p. 201.

Continuando con el artículo 26 tenemos que establece la posibilidad de que el particular afectado celebre convenio con el ente para dar por concluida la controversia.

Asimismo, tenemos que en el Capítulo IV, *de la Concurrencia*, el artículo 27 señala que en caso de concurrencia acreditada en términos del artículo 21 de esta Ley, el pago de la indemnización deberá distribuirse proporcionalmente entre todos los causantes de la lesión patrimonial reclamada, de acuerdo con su respectiva participación; asimismo establece la posibilidad de que el Gobierno Federal a través de la Secretaría de la Función Pública, realice convenios de colaboración en la materia. El artículo 28 señala la posibilidad de que en caso de concurrencia acreditada en términos del artículo 21 de la Ley, el pago de la indemnización deberá distribuirse proporcionalmente entre todos los causantes de la lesión patrimonial reclamada, de acuerdo con su respectiva participación. Por su parte el 29 establece una responsabilidad solidaria en partes iguales cuando no se pueda identificar su exacta participación. Tenemos que el artículo 30, establece que en el supuesto de que las reclamaciones deriven de hechos o actos dañosos producidos como consecuencia de una concesión de servicio público por parte de la Administración Pública Federal, y las lesiones patrimoniales hayan tenido como causa una determinación del concesionario que sea de ineludible cumplimiento para el concesionario, el Estado responderá directamente.

Finalmente el Capítulo V, *Del Derecho del Estado de Repetir contra los Servidores Públicos*, contiene en su artículo 31, la posibilidad del Estado de repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave; asimismo refiere que el monto que se exija al servidor

público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique, y que la gravedad de la infracción se calificará de acuerdo con los criterios que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, aunado a que, se tomarán en cuenta los estándares promedio de la actividad administrativa, la perturbación de la misma, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional y su relación con la producción del resultado dañoso. Por su parte su artículo 32, establece la posibilidad del estado de instruir procedimiento a cualquier servidor público que la haya ocasionado daños y perjuicios en sus bienes, derivado de faltas graves.

El 33 establece que los servidores públicos podrán impugnar las resoluciones administrativas por las que se les imponga la obligación de resarcir los daños y perjuicios que el Estado haya pagado con motivo de los reclamos indemnizatorios respectivos, a través del recurso de revocación, o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Por su parte el artículo 34 señala que:

*“La presentación de reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado interrumpirá los plazos de prescripción que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos determina para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario a los servidores públicos, los cuales se reanudarán cuando quede firme la resolución o sentencia definitiva que al efecto se dicte en el primero de los procedimientos mencionados.”*

Por último, tenemos que el artículo 35, determina que las cantidades que se obtengan con motivo de las sanciones económicas que las autoridades competentes impongan a los servidores públicos, en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se adicionarán, según corresponda, al monto de los

recursos previstos para cubrir las obligaciones indemnizatorias derivadas de la responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales.

Por otra parte, y tocante al Distrito Federal, tenemos que hasta el 31 de diciembre de 2008, el procedimiento para reclamar alguna indemnización por el actuar ilícito de cualquier servidor público, se llevaba a cabo en términos de lo dispuesto en el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y sobre el particular Alberto Gándara Ruiz Esparza señala:

*“No fue sino hasta años más tarde que se incorporó a la entonces vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el artículo 77 bis, que establecía la posibilidad de que el particular afectado acudiera ante el Órgano de Control a solicitar la reparación del daño. Sin embargo, ésta quedaba condicionada a la determinación de la responsabilidad administrativa a cargo del servidor público...”<sup>271</sup>*

Aunado a lo anterior, para mayor precisión, se señala el contenido del citado artículo 77 bis, que su letra establece:

*“ARTÍCULO 77 bis.- Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.*

*El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.*

---

<sup>271</sup> Gandara Ruiz Esparza, Alberto. *Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. Editorial Porrúa, México, 2007, p.107.

*Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditadas, a su elección, la vía administrativa o judicial.*

*Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.<sup>272</sup>*

Sin embargo, como se señaló en líneas anteriores, las reclamaciones de indemnización por particulares, a razón del actuar irregular de los servidores públicos, se iniciaron conforme a dicho artículo hasta el 31 de diciembre de 2008, ya que en 1º de enero de 2009, entró en vigor la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, que fuera publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de octubre de 2008.

Dicha Ley consta de 43 artículos y siete transitorios, divididos en seis capítulos: I. Disposiciones generales (artículos 1 al 5), II. De la Previsión Presupuestal (artículos 6 a 12), III. De las Indemnizaciones (artículos 13 al 21), IV. Del Procedimiento (artículos 22 al 33), V. De la Concurrencia (artículos 34 al 38), y VI. Del Derecho del Ente Público de Repetir contra los Servidores Públicos (artículos 39 a 43); a lo anterior, cabe agregar, que en su contenido y redacción es similar a la Federal.

Del capítulo I, disposiciones generales, tenemos que el artículo 1 de la Ley establece que su objeto es normar la responsabilidad patrimonial del Gobierno del Distrito Federal, y fijar las bases para ello; asimismo señala que su responsabilidad es objetiva y directa. El artículo 2 establece su aplicación al poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Distrito Federal, Entes, Órganos Desconcentrados y Órganos Autónomos. El 3 contiene un catálogo de definiciones de actividad administrativa irregular, Órganos autónomos, Órganos Locales de Gobierno, Entes Públicos, reparación,

---

<sup>272</sup> [www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx). Leyes. Consulta septiembre 2009.

daño emergente, lucro cesante, indemnización, daño patrimonial y Responsabilidad Patrimonial de los Entes Públicos. A su vez, el artículo 4, establece la excepción de indemnizar por parte de los Entes, en los casos de fuerza mayor y cuando los daños y perjuicios no sean consecuencia de actividad administrativa irregular. Por su parte el 5, establece que los daños y perjuicios tanto patrimoniales como personales y morales deben ser reales y evaluables en dinero.

Pasando al Capítulo II, *De la previsión presupuestal*, su artículo 6 impone la obligación a todas las autoridades locales, de considerar en su anteproyecto de presupuesto, los recursos para cubrir las erogaciones derivadas de responsabilidad patrimonial. Por su parte el 7, que el monto de la partida destinada para responsabilidad patrimonial, se deberá ajustar al incremento del mismo presupuesto. El artículo 8 señala que los aspectos de responsabilidad patrimonial relacionados con el presupuesto, se regirán conforme a lo dispuesto en el Código Financiero. El artículo 9 establece que los trasposos de los montos aprobados para responsabilidad patrimonial, serán autorizados por el Ejecutivo a través de la Secretaría de Finanzas, pero que en el caso de los autónomos o de los entes, los trasposos se autorizarán por sus órganos de gobierno. El 10 señala que las indemnizaciones fijadas no pagadas en un ejercicio, se pagarán en el siguiente. A su vez, el artículo 11, establece que las reclamaciones de indemnización improcedentes se desecharán de plano, pudiéndose hacer acreedor a una multa el reclamante, asimismo, la autoridad que tenga conocimiento de un hecho delictivo derivado de una reclamación tendrá obligación de hacerlo del conocimiento del Ministerio Público. Además, el artículo 12 establece como disposiciones supletorias a dicha Ley, las disposiciones contenidas en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el Código Financiero del Distrito Federal, el Código Civil del Distrito Federal y los Principios Generales del Derecho.

Continuando con el capítulo III, *De las indemnizaciones*, su artículo 13 establece que la indemnización se pagará en moneda nacional, pudiéndose convenir su pago en especie. El artículo 14 determina que las indemnizaciones comprenderán el pago del daño emergente, lucro cesante o perjuicio, resarcimiento por daño personal y moral, según los resultados de la actividad administrativa irregular y el daño producido a los bienes o derechos del particular. A su vez, el 15 establece que la procedencia de la indemnización por daños y perjuicios, se sujetará a lo establecido en la Ley. Por otra parte, el artículo 16, señala que en caso de daños emergentes y personales o muerte, la indemnización se calculará de acuerdo al daño causado, pero para el caso de daño moral, se atenderá al Código Civil tomando en consideración la magnitud del daño, y no será superior a 10,000 veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal.

Tenemos que el artículo 17, señala que la cuantificación de la indemnización se calculará de la fecha en que sucedieron los daños a la fecha en que hayan cesado éstos cuando sean de carácter continuo. Por su parte, el 18 determina que los intereses por mora se deberán sumar a las indemnizaciones. El artículo 19 determina que los entes podrán contratar un seguro de responsabilidad patrimonial a efecto de hacer frente a las reclamaciones por éste tipo de responsabilidad.

Asimismo, el artículo 20 determina que las resoluciones o sentencias firmes deberán registrarse por el ente responsable, ante la Secretaría de Finanzas, la que llevará un registro de las indemnizaciones; asimismo, determina que para el pago de indemnización se crea un fondo. El artículo 21 determina que la Contraloría llevará un registro de las indemnizaciones a que hayan sido condenados todas las unidades administrativas, pero para el caso de los órganos autónomos, éstos llevarán sus propios registros.

El capítulo IV, *Del procedimiento*, establece en su artículo 22, que los procedimientos de responsabilidad patrimonial se iniciarán por reclamación

de parte interesada. El 23 establece la oportunidad de que el particular presente su reclamación ante el ente responsable o ante la Contraloría General. A su vez el artículo 24, determina que las reclamaciones presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se retornarán al ente relacionado con la queja o denuncia. Por su parte, el artículo 25 prevé que el procedimiento de responsabilidad deberá ajustarse a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, al Código Financiero, pero en la vía jurisdiccional a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Tenemos que el artículo 26, establece que la nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa, o por la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, no presupone por sí misma derecho a la indemnización. Además, tenemos que el artículo 27, establece las formas de acreditarse ante las instancias competentes, la actividad administrativa irregular. El artículo 28 señala que el particular tendrá la obligación de probar la responsabilidad de los Entes, y éstos desvirtuarla. El 29 determina qué requisitos que deben contener las resoluciones dictadas por los entes con motivo de reclamaciones, entre las que se encuentran la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y el daño producido, así como su monto.

El artículo 30, precisa que las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización, o que, por su monto no satisfagan al interesado podrán impugnarse mediante recurso de inconformidad en vía administrativa o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. El artículo 31, establece un procedimiento abreviado para la determinación de la responsabilidad patrimonial, en caso de que de las pruebas prácticamente sea notoria ésta.

El artículo 32 establece que el **derecho a reclamar indemnización prescribe en un año**, contado:

*“...a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo. Cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción empezará a correr desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas. En el caso de que el particular hubiese intentado la nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa o jurisdiccional y ésta hubiese procedido, el plazo de prescripción para reclamar indemnización se computará a partir del día siguiente de la fecha en que quede firme la resolución administrativa o causa estado a la sentencia definitiva, según la vía elegida..”*

A lo anterior, cabe comentar que el plazo que señala dicha Ley es menor (un año) al que señala la Ley Federal para daño físico o psíquico (que es de dos), aunado a que el término de un año no es coincidente con los 2 años que fija el artículo 1934 del Código Civil para el Distrito Federal, tomando en consideración que atendiendo al carácter unitario del Derecho, lo congruente hubiera sido que ésta Ley, tomara como plazo de prescripción el mismo que regula dicho Código, lo que genera un impedimento para acceder a una justicia completa, al haber reducido el término a un año.

Así, tenemos que el artículo 33, determina que los reclamantes podrán celebrar convenio con las dependencias, entidades y demás órganos, para dar por concluida la controversia.

Continuando con el capítulo V, *De la concurrencia*, tenemos que su artículo 34, determina que el pago de la indemnización deberá distribuirse proporcionalmente entre todos los causantes del daño patrimonial causado, de acuerdo con su respectiva participación; asimismo establece la posibilidad de que el Gobierno del Distrito Federal y los órganos autónomos, celebren convenios de colaboración en la materia con la

Administración Pública Federal y con las entidades. A su vez, el artículo 35 señala que en el supuesto de que el reclamante se encuentre entre los causantes del daño reclamado, se deducirá el monto de la indemnización, atento a su grado de participación. El artículo 36 establece una responsabilidad solidaria en partes iguales cuando no se pueda identificar la exacta participación de los causantes. Tenemos que el 37, establece que en el supuesto de que las reclamaciones deriven de hechos o actos dañosos producidos como consecuencia de una concesión de servicio público por parte de un Ente, y las lesiones patrimoniales hayan tenido como causa una determinación del concesionario que sea de ineludible cumplimiento para el concesionario, el Ente responderá directamente. Asimismo, tenemos que el artículo 38, determina que en los casos de concurrencia de dos o más entes, en la producción de daños patrimoniales, la Contraloría General, con opinión de la Secretaría de Finanzas, deberá resolver lo conducente.

Finalmente tenemos que el capítulo VI, *Del Derecho del Ente Público de repetir Contra los Servidores Públicos*, establece en su artículo 39, la posibilidad de los entes de repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el carácter de grave, aunado a que, se tomarán en cuenta los estándares promedio de la actividad administrativa, la perturbación de la misma, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional y su relación con la producción del resultado dañoso.

Por otra parte, el artículo 40, determina la posibilidad de los Entes, para instruir procedimiento a cualquier servidor público que la haya ocasionado daños y perjuicios en sus bienes, derivado de faltas graves. Asimismo, el artículo 41 determina que los servidores públicos podrán impugnar las resoluciones administrativas por las que se les imponga la obligación de

resarcir los daños y perjuicios que el Ente haya pagado con motivo de los reclamos indemnizatorios respectivos, a través del recurso de inconformidad, o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por su parte, al artículo 41, determina que

*“La presentación de reclamaciones por responsabilidad patrimonial de los Entes Públicos interrumpirá los plazos de prescripción que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos determina para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario a los servidores públicos, los cuales se reanudarán cuando quede firme la resolución o sentencia definitiva que al efecto se dicte en el primero de los procedimientos mencionados.”*

Finalmente tenemos que el artículo 43, determina que las cantidades que se obtengan con motivo de las sanciones económicas que las autoridades competentes impongan a los servidores públicos, en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se adicionarán, según corresponda, al fondo que señala el artículo 20 de la Ley.

#### **4.- En materia Política.**

Para éste numeral, comenzamos señalando qué es responsabilidad política, quiénes son sujetos de la misma, cuál es el procedimiento para hacerla efectiva y dónde se encuentra regulada, asimismo, cuánto tiempo se tiene para imponerla.

Así, tenemos que Pablo Larrañaga señala que es aquella:

*“...que se refiere a las exigencias hacia el jefe o al conjunto de gobernantes, esto es, responde a la noción de interés general en lo relativo a su gestión pública.”<sup>273</sup>*

Por su parte, Humberto Suárez Camacho, señala que:

*“El Título Cuarto de la Constitución establece un sistema de responsabilidades de los servidores públicos de cuatro tipos: la responsabilidad política, para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho...La responsabilidad política se exige deliberadamente a servidores público de alto rango, no tiene que ver con hechos exclusivamente penales, a través del juicio político en donde se analizan las conductas que se consideren indignas de la confianza pública y que justifiquen la destitución del servidor público que realizó esa conducta.”<sup>274</sup>*

Tenemos por otra parte que Sánchez Bringas refiere respecto de éste tipo de responsabilidad lo siguiente:

*“Se determina a través del juicio político y procede en contra de aquellos servidores públicos federales, estatales y del Distrito Federal que desempeñen cargos de especial importancia, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que afecten los intereses públicos fundamentales. Las consecuencias de esta clase de responsabilidad se traducen en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.”<sup>275</sup>*

A su vez, Arturo García Torres, señala que responsabilidad política es:

---

<sup>273</sup> Larrañaga, Pablo. *El concepto de responsabilidad*. Editorial Fontamara, México. 2000, p. 22.

<sup>274</sup> Suárez Camacho, H. *Ibidem*, pp. 87-88.

<sup>275</sup> Sánchez Bringas, E. *Ibidem*, p. 703.

*“...la que deriva de conductas de acción u omisión de servidores públicos expresamente determinados en la Constitución, que afecten las instituciones fundamentales de la Nación, su patrimonio o las garantías individuales o sociales.”<sup>276</sup>*

Tomando en consideración lo anterior, podemos señalar que se estará en presencia de responsabilidad política cuando, en el desempeño de sus funciones, los servidores públicos incurran en actos u omisiones que vayan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su adecuado despacho.

Asimismo, tenemos que el procedimiento a través del cual se hace efectiva dicha responsabilidad, se denomina juicio político, el cual se encuentra establecido en el artículo 109 fracción I Constitucional, que establece:

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

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

*No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.”<sup>277</sup>*

En éste sentido, podemos referir que Juárez Mejía define al Juicio Político así:

*“El juicio de responsabilidad política es el conjunto de procedimientos y actuaciones materialmente jurisdiccionales que realiza un órgano político o*

---

<sup>276</sup> García Torres, A. Idem, p.42.

<sup>277</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ibidem. (Compact. Disc).

*autoridad política para examinar si determinadas conductas realizadas por un funcionario de alto nivel jerárquico, que desarrolla funciones estratégicas para el Estado y la sociedad política, deben ser sancionadas para corregir las desviaciones reglamentaria en que haya incurrido e impedir que las repita en el futuro... el órgano político a cargo de esta función es el Congreso de la Unión, donde la Cámara de Diputados actúa como órgano de acusación... y la de Senadores como órgano de sentencia.*<sup>278</sup>

Por su parte, Guillermo Pacheco Pulido señala respecto del Juicio Político que:

*“En él se busca la sanción de quien resulte responsable de la alteración profunda del orden constitucional, y no la reparación de un agravio individual o la solución de una controversia judicial...El juicio político es ante todo un mecanismo extraordinario por los actos materia del mismo, por la jerarquía de los servidores públicos cuya conducta se cuestiona, por los órganos competentes –asambleas deliberantes- para conocer y decidir, y por el carácter de las resoluciones que en el mismo se dictan.*<sup>279</sup>

Otro autor señala respecto de éste Juicio lo siguiente:

*“Entendemos esta institución como el procedimiento constitucional a través del cual un órgano -legislativo, judicial o de composición mixta- conoce y resuelve sobre la responsabilidad política en que incurra un servidor público de elevado nivel. El juzgador en materia política, sin duda, se traduce en un tribunal especial ya que la persona sometida a una causa de esta naturaleza dispone también de una situación especial que deriva de su inmunidad como servidor público o de la importancia de las funciones que desempeñe. En cuanto a las causas que pueden originar este procedimiento, destaca el hecho que las conductas atribuidas al servidor público correspondan a delitos, faltas administrativas y daños en perjuicio de intereses públicos fundamentales pero también existen sistemas donde el juicio político procede aunque la conducta del servidor público no constituya delito o falta*

---

<sup>278</sup> Juárez Mejía, G.H. Ibidem, pp. 52-53.

<sup>279</sup> Pacheco Pulido, G. Op. Cit. p. 69.

*administrativa ni provoque daños; basta que haya incurrido en hechos que generen la pérdida de la confianza por parte de la comunidad.*<sup>280</sup>

Asimismo, tenemos que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho (artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), los actos u omisiones de los servidores públicos con inmunidad constitucional, que contravengan lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ahora bien, cabe señalar que los sujetos de Juicio Político, son aquellos servidores públicos que señala el artículo 110 Constitucional a saber:

*“Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.*

*Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas*

---

<sup>280</sup> Sánchez Bringas, E. Ibidem, pp. 706-707.

*Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.”*

Mismos Servidores Públicos que también señala en forma reglamentaria el artículo 5 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que gozan de inmunidad constitucional, entendida ésta como:

*“...la protección que las normas jurídicas ofrecen al desempeño de ciertos cargos públicos que revisten especial importancia, con el objeto de que sus titulares no puedan ser sometidos a la acción de la justicia de manera inmediata para evitar que se perturben esas funciones...”<sup>281</sup>*

En ese tenor tenemos que procedimiento de Juicio Político tiene su fundamento constitucional también en el artículo 110, el cual hace énfasis en la aplicación de sanciones a través de dicho procedimiento y que consistirán en destitución e inhabilitación (artículo 8 de la citada Ley Federal de Responsabilidades).

En éste sentido para la aplicación de sanciones mediante dicho Juicio, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la de senadores, previa decisión de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y escuchado al inculcado. Conociendo de la acusación, la Cámara de Senadores se erigirá en jurado de sentencia, aplicará la sanción procedente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes, una vez practicadas las diligencias correspondientes y otorgándole audiencia al acusado.

Además, cabe señalar que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores no admiten medio de defensa alguno, toda vez que son inatacables. Aunado a lo anterior, cabe destacar que la Ley Reglamentaria establece dicho procedimiento en sus artículos 9 a 24,

---

<sup>281</sup> Sánchez Bringas, E. Ibidem. p. 705.

el cual inicia con la Denuncia (artículo 9) que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, formule ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el artículo 110 Constitucional y 7 de ésta Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es importante resaltar, que para el caso de los servidores públicos de los Estados, sujetos de juicio político, se hacen acreedores a una mera sentencia declarativa, tal como lo señala Juárez Mejía al referir:

*“Las sentencias derivadas del juicio político, son declarativas por tratarse de soberanías locales a las que el Congreso de la Unión debe respeto en virtud del pacto federal.”<sup>282</sup>*

Apoya a esto último, las jurisprudencias del Semanario Judicial de la Federación, que a su letra establecen:

*“Localización: Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Febrero de 2000, p. 515, tesis P./J. 2/2000, jurisprudencia, Constitucional.*

*Rubro: JUICIO POLÍTICO. EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MORELOS ES SUJETO DE RESPONSABILIDAD OFICIAL, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN DE ESA ENTIDAD, EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 109 Y 110 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 109 y 110 de la Constitución Federal, los gobernadores de los Estados son sujetos de juicio político, en el ámbito local, por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, siendo que a las Legislaturas Estatales corresponde emitir las normas tendientes a aplicar las sanciones por dicha responsabilidad oficial. Por su parte, el artículo 135 de la Constitución del Estado de Morelos, remite a los postulados del título cuarto de la Carta Magna Federal, que comprende a los preceptos señalados en primer término, con lo cual reproduce su contenido y alcance en cuanto al*

---

<sup>282</sup> Juárez Mejía, G.H. Ibidem, p. 60.

señalamiento de la responsabilidad de los servidores públicos estatales, reconociendo al citado funcionario como servidor público que puede ser sometido al procedimiento para resolver sobre su responsabilidad política, lo que se corrobora con lo dispuesto en ese sentido por el artículo 6o. de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la entidad. No es óbice a lo anterior que los artículos 134 y 137 de la referida Constitución Local dispongan que al depositario del Ejecutivo Estatal sólo se le podrá exigir responsabilidad por violación a ese ordenamiento, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común, excluyéndolo de la relación de servidores públicos que pueden ser sometidos a juicio político, porque de las exposiciones de motivos de la iniciativa y decreto de reformas de tales numerales, cuando introdujeron el sistema de responsabilidades de los servidores públicos estatales, se aprecia que su intención fue ajustar esa normatividad a lo dispuesto en los artículos 109 y 110 de la Constitución Federal, siendo además que los primeros resultan incongruentes con la remisión hecha por el artículo 135, la cual debe prevalecer, con apoyo en lo que dispone el artículo 41 de la Carta Magna Federal, que expresa la obligación de las entidades federativas de ajustarse a las prevenciones consagradas en esta Norma Suprema.

*Precedentes: Controversia constitucional 21/99. Congreso del Estado de Morelos. 3 de febrero de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.*

*El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de febrero en curso, aprobó, con el número 2/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de febrero de dos mil.*<sup>283</sup>

*“Localización: Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Febrero de 2000, p. 628, tesis P./J. 3/2000, jurisprudencia, Constitucional.*

**Rubro: JUICIO POLÍTICO. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SÓLO EXCLUYE DE SU PROCEDENCIA**

---

<sup>283</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Febrero de 2000, p. 515, tesis P./J. 2/2000, jurisprudencia, Constitucional.

AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LO QUE NO PUEDEN HACER LAS CONSTITUCIONES LOCALES RESPECTO DE LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS. El título cuarto de la Constitución Federal excluyó al presidente de la República de responsabilidad oficial y de la procedencia del juicio político en su contra, porque sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, de conformidad con lo dispuesto por sus artículos 108 y 110. Este sistema de responsabilidad no puede ser emulado por las Constituciones Locales para asignarlo a sus gobernadores, toda vez que la Ley Fundamental los señala expresamente como sujetos de responsabilidad política, de conformidad con los artículos 109, fracción I y 110, párrafo segundo, lo que debe ser establecido y regulado por las leyes de responsabilidad federal y de cada Estado, además de que no puede existir analogía entre el presidente de la República y los gobernadores de las entidades federativas que sustente una forma de regulación similar por las Legislaturas Locales, puesto que el primero tiene el carácter de representante del Estado mexicano, por lo que aparece inadecuado, en el ámbito de las relaciones internas e internacionales, que pueda ser sujeto de juicio político, situación que no ocurre con los depositarios del Poder Ejecutivo de los Estados, por no tener esa calidad.

*Precedentes: Controversia constitucional 21/99. Congreso del Estado de Morelos. 3 de febrero de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.*

*El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de febrero en curso, aprobó, con el número 3/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de febrero de dos mil.<sup>284</sup>*

*“Localización: Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Febrero de 2000, p. 629, tesis P./J. 1/2000, jurisprudencia, Constitucional.*

*Rubro: JUICIO POLÍTICO. LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS SON SUJETOS DE RESPONSABILIDAD OFICIAL, EN TÉRMINOS DE LOS*

---

<sup>284</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Febrero de 2000, p. 628, tesis P./J. 3/2000, jurisprudencia, Constitucional.

ARTÍCULOS 109, PÁRRAFO PRIMERO Y FRACCIÓN I, Y 110, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. *Texto: El artículo 110, párrafo segundo, de la Constitución Federal establece que los gobernadores de los Estados pueden ser sujetos de juicio político por violaciones graves a esa Norma Fundamental y a las leyes federales, así como por manejo indebido de fondos y recursos federales. En este caso, la resolución de responsabilidad que llegue a emitir la Cámara de Senadores, como Jurado de Sentencia, tendrá sólo un carácter declarativo y se comunicará a la Legislatura Estatal que corresponda, para que proceda en consecuencia. Por su parte, el artículo 109, primer párrafo, de la Carta Magna dispone que corresponde a los Congresos Locales expedir las leyes conducentes a sancionar a quienes, teniendo el carácter de servidores públicos, incurran en responsabilidad, siendo procedente el juicio político, según lo establecido en la fracción I del propio numeral, respecto de los sujetos enumerados en el artículo 110, cuando incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. La interpretación conjunta de los aludidos preceptos conduce a determinar que los gobernadores de los Estados pueden ser sujetos de juicio político por los motivos indicados, debiendo las Legislaturas Estatales emitir las normas reguladoras para la aplicación de las sanciones de destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, para el caso de comisión de conductas de esa índole por los mencionados funcionarios.*

*Precedentes: Controversia constitucional 21/99. Congreso del Estado de Morelos. 3 de febrero de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.*

*El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de febrero en curso, aprobó, con el número 1/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de febrero de dos mil.<sup>285</sup>*

---

<sup>285</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Febrero de 2000, p. 629, tesis P./J. 1/2000, jurisprudencia, Constitucional.

Finalmente, tenemos que el plazo de prescripción, para iniciar el juicio político, así como para imponer sanciones, lo indica el primer párrafo del artículo 114 Constitucional al señalar:

*“Artículo 114. El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.”<sup>286</sup>*

Y de lo anterior, podemos entender, que para iniciar el procedimiento de juicio político debe ser durante el desempeño del cargo y hasta un año después de concluido el mismo, pero para la aplicación de sanciones, puede inclusive ser hasta de dos años, si sumamos el periodo para el inicio del juicio, más el periodo para la aplicación de la sanción.

---

<sup>286</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ibidem. (compact disc).

**CAPÍTULO IV.- LA FIGURA JURÍDICA DE PRESCRIPCIÓN EN EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL “DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS...” Y SUS LEYES REGLAMENTARIAS (LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS).**

En el presente capítulo, trataremos de demostrar, que el artículo 114 Constitucional *in fine* es vago e impreciso, además, que existe incongruencia entre lo que dispone éste -que regula la prescripción de la responsabilidad administrativa-, con relación a lo que señalan sus leyes reglamentarias –que regulan la prescripción pero de la facultad sancionadora de la autoridad-; proponiendo al final una reforma a éstas.

**1.- El artículo 114 Constitucional *in fine*.**

Cabe señalar que el artículo 114 Constitucional, es uno de los artículos que forman parte del Título Cuarto Constitucional *De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado*, ya que dicho Título se conforma por los artículos 108 a 114.

En éste sentido el texto constitucional del artículo 114 *in fine* (tercer párrafo) establece que:

“Artículo 114...

...

*La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.”*

En éste sentido, de la simple lectura del contenido del párrafo tercero del artículo en cuestión, podemos advertir que establece el plazo de “**prescripción de la responsabilidad administrativa**”; sin embargo, para poder entender mejor el contenido de dicho enunciado, consideramos importante por principio de cuentas, precisar qué se entiende por prescripción, qué por responsabilidad y precisar la responsabilidad administrativa. En ese tenor, traeremos a cuenta lo que el Código Civil Federal señala en su artículo 1135, que regula la figura de prescripción, que en cuanto a su contenido y numeral es el mismo que el del Distrito Federal, y establece:

*“Prescripción es un medio de adquirir bienes o de liberarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo, y bajo las condiciones establecidas en la ley.”<sup>287</sup>*

A lo anterior, y siendo coincidentes con el contenido del Código Civil, tenemos que dentro de la Enciclopedia Jurídica Mexicana, encontramos que prescripción es:

*“El modo de adquirir cosa ajena a través de la posesión de ella durante cierto tiempo y con los requisitos marcados por la Ley, o de liberarse de una obligación que se hubiere contraído y cuyo cumplimiento no se exija durante el tiempo que marque la Ley”<sup>288</sup>*

En ese tenor, advertimos que tanto en la parte final del artículo citado, así como la definición de mérito, se hace alusión a la prescripción como una forma de liberarse de obligaciones, que comúnmente es conocida como prescripción negativa.

---

<sup>287</sup> Agenda Civil del Distrito Federal 2005. *Código Civil Federal*. Contenido General III, 9ª edición, editorial ISEF, México, 2005, p.133.

<sup>288</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Op. Cit., tomo “M-P”, p. 704.

Por otra parte, tenemos que la prescripción en materia penal se encuentra establecida dentro del Código Penal Federal, toda vez que su artículo 100 determina:

*“Por la prescripción se extinguen la acción penal y las sanciones, conforme a los siguientes artículos”<sup>289</sup>*

Asimismo, tenemos que Francisco Pavón Vasconcelos, en su Diccionario de Derecho Penal define y explica en forma precisa el contenido del citado artículo al señalar:

*“En derecho penal, la prescripción extingue la acción y las sanciones, bastando para ello el simple transcurso del tiempo como los precisan los artículos 100 y 101 del Código Penal, siendo su concepto mucho más restringido, impide la persecución del delincuente o que se ejecute la pena impuesta en la sentencia, considerándosele con razón una de las formas de extinción de la responsabilidad penal...Prescripción de la acción penal: esta clase de prescripción penal se concreta a la pretensión punitiva del Estado, la cual se extingue por el transcurso del tiempo y produce sus efectos aunque la ignore o no, lo alegue el interesado. Opera antes del ejercicio de la acción penal por el Ministerio Público y durante la Averiguación Previa a virtud de haber transcurrido los plazos legales para su operancia...Prescripción de la pena: se trata de un verdadero obstáculo procesal para la ejecución de la pena o medida de seguridad impuesta, ya que habiéndose condenado ejecutoriamente por un delito, la prescripción opera como un medio que impide su ejecución...trae como consecuencia la inejecución de la pena impuesta o de la media señalada en la sentencia, a virtud del solo transcurso del tiempo señalado en la Ley.”<sup>290</sup>*

De lo anterior, podemos advertir que en materia penal, la prescripción se refiere a la extinción de la pretensión punitiva de la autoridad o a la extinción de la pena, por el simple transcurso del tiempo.

---

<sup>289</sup> Agenda Penal del Distrito Federal 2007. Op. Cit., p.26.

<sup>290</sup> Pavón Vasconcelos Francisco. Op. Cit., pp. 805-807.

Asimismo, tenemos que en el campo del Derecho Administrativo, encontramos que Miguel Acosta Romero, define a la prescripción como:

*“...la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo. Los actos administrativos prescribirán de acuerdo con lo que dispongan las leyes en cada caso; en materia fiscal, se extinguen por prescripción en el término de cinco años, en otros casos, los plazos de prescripción son variables, de acuerdo con lo que disponga cada ley administrativa en particular.”<sup>291</sup>*

Enriquece lo anterior, la definición que dentro del campo de las Responsabilidades Administrativas, Arturo González Jiménez nos da, mismas que es más acorde con el contenido de lo que dispone el artículo 114 *in fine*, ya que la misma señala:

*“La prescripción es una figura procesal mediante la cual se da la extinción de la responsabilidad por transcurso del tiempo.”<sup>292</sup>*

De todo lo anterior, podemos resumir que la prescripción en materia civil se refiere a la liberación de obligaciones (negativa), en materia penal a la extinción de la pretensión punitiva o de la pena, y en materia administrativa (específicamente en el campo de las responsabilidades) se refiere a la extinción de la responsabilidad administrativa.

Aunado a lo anterior, y como dato, podemos señalar que en forma desafortunada ni en la Constitución y tampoco en su exposición de motivos relacionada con el Título IV (que incluye entre el artículo 114 que nos ocupa), no existe definición alguna de lo que debe entenderse por prescripción para efectos de responsabilidad administrativa.

---

<sup>291</sup> Acosta Romero, M. Op. Cit., p.670.

<sup>292</sup> González Jiménez, A. Op. Cit. , p. 116.

Por otra parte, continuando con la voz responsabilidad, tenemos que etimológicamente “responsabilidad” proviene del latín *respondere* que traducido significa estar obligado.

Asimismo, en la Doctrina tenemos que la Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., respecto del concepto que nos ocupa señala lo siguiente:

*“...En este sentido más concreto, la responsabilidad se traduce en el surgimiento de una obligación o merecimiento de una pena en caso determinado o determinable como resultado de la ejecución de un acto específico. Por responsabilidad también se puede entender la obligación que tiene una persona de subsana el perjuicio producido o el daño causado a un tercero porque así lo disponga una ley, lo requiera una convención originaria, lo estipule un contrato, o se desprenda de ciertos hechos ocurridos, independientemente de que exista o no culpa del obligado a subsanar....”<sup>293</sup>*

Precisado lo anterior, estamos en aptitud de considerar que responsabilidad es la obligación de responder.

En consecuencia, responsabilidad administrativa será la obligación de cualquier servidor público, de responder por los actos u omisiones antijurídicos que cometa en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; lo anterior con el fin de reparar los daños (moral, físico y/o económico) ocasionados a particulares y/o a la administración pública.

Asimismo, tenemos que al igual como sucede para la prescripción, cabe precisar que la Constitución tampoco señala qué se debe entender por responsabilidad administrativa, lo cual podemos advertir en forma precisa de la simple lectura del tercer párrafo del artículo 114 de mérito, situación anterior que también sucede con su exposición de motivos, correspondiente a la iniciativa de reformas y adiciones al título Cuarto y otros artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviada por el

---

<sup>293</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Op. Cit., pp. 805 y 806.

Poder Ejecutivo Federal a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el día 3 de Diciembre de 1982.

Con base en todo lo anterior, podemos resumir que el artículo 114 constitucional en su parte final, es decir en su tercer párrafo, al hacer alusión a prescripción, se refiere a la extinción de la responsabilidad administrativa por el simple transcurso del tiempo.

**a) Su relación con el artículo 109 Constitucional.**

Delimitado lo anterior, podemos señalar que dada la redacción del artículo 114 Constitucional *in fine*, advertimos que guarda relación directa con el artículo 109 fracción III Constitucional, toda vez en su contenido se lee:

*“Artículo 114...*

*...*

*La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109...”*

En éste sentido, cabe traer a cuentas en contenido del artículo 109, fracción III, que a su letra señala:

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

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

De lo anterior, podemos apreciar que el artículo 114 Constitucional *in fine*, señala que para los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, se deberá tomar en cuenta *la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109*; sin embargo, de la simple lectura de éste último artículo tampoco se aprecia qué debe entenderse por naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que alude el 114, ya que como lo pudimos observar en la transcripción del artículo 109, al hacer alusión a actos u omisiones, sólo menciona a los que cometan los servidores públicos y que afecten *la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia* en el desempeño de sus funciones, pero ello no precisa qué debe entenderse por naturaleza y consecuencia de los mismos, lo cual también genera falta de certeza jurídica; pero lo peor del caso es que sus Leyes Reglamentarias (Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos) tampoco lo señalan.

Entonces, ¿qué es lo que realmente significa naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones?, ¿a caso se puede entender como naturaleza a que se trata de actos administrativos, y como consecuencia a que los mismos pueden generar perjuicios y daños tanto económicos y morales, a la administración pública y/o a particulares?, o ¿se referirá dicho dispositivo a su naturaleza en cuanto a que son actos antijurídicos por ser contrarios a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe caracterizar el servicio público, y por consecuencia de los mismos a que su resultado genere una responsabilidad administrativa?, o ¿a caso se referirá a su naturaleza a que los mismos actos u omisiones, se hayan cometido con dolo o por imprudencia, y como consecuencia de los mismos, a que su consumación sea instantánea o continua?, o ¿se referirá por naturaleza al fin que persiguen en cuanto a la tutela de la Administración Pública y como consecuencia a que con ello se pretende perseguir el bien común?.

Para darnos un poco de luz a lo anterior, tenemos que recurrir a tesis del Semanario Judicial, a saber:

*“Localización: Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Octubre de 2002, p. 475, tesis 2a. CXXVI/2002, aislada, Constitucional, Administrativa.*

*Rubro: RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 109 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CON MOTIVO DE LA INVESTIGACIÓN DE CONDUCTAS U OMISIONES QUE PUEDAN CONSTITUIRLAS. El artículo 109 constitucional contiene diversos principios, a saber: que el procedimiento de responsabilidad administrativa es independiente y autónomo del político, del penal y del civil a que pudiera dar lugar una sola conducta ilícita cometida por un servidor público; **que la naturaleza de la responsabilidad administrativa tiene como objetivo preservar el correcto y eficiente servicio público, según se lee de su fracción III que señala que se sancionarán los actos u omisiones de los servidores públicos "... que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. ..."**; que la autonomía del procedimiento, en concordancia con la propia naturaleza de la responsabilidad administrativa, conlleva a determinar que la sanción también es administrativa y, por ende, que la sustanciación de ese procedimiento y la imposición de la sanción corresponden al superior jerárquico del servidor público infractor; finalmente, que la potestad del superior jerárquico para castigar faltas disciplinarias de los servidores públicos, regulada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, acoge el sistema que reconoce a la administración esta potestad doméstica, derivada de la función de autotutela que le permite sancionar faltas de sus miembros e, incluso, expulsarlos cuando su permanencia es incompatible con aquélla.*

*Precedentes: Amparo en revisión 301/2001. Sergio Alberto Zepeda Gálvez. 16 de agosto de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Oliva Escudero Contreras.<sup>294</sup>*

---

<sup>294</sup> Poder Judicial de la Federación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Octubre de 2002, p. 475, tesis 2a. CXXVI/2002, aislada, Constitucional, Administrativa.

A la anterior tesis, cabe hacer una crítica certera en cuanto a lo que considera (como naturaleza de los actos y omisiones), y es en el sentido de que mientras la misma no sea jurisprudencia, no reviste obligatoriedad, por lo cual, para muchas autoridades, la anterior transcripción sólo puede reducirse a una mera opinión al existir la posibilidad de no seguir dicho criterio, e inclusive de sustentar otro distinto.

Para nosotros, no sólo queda observar la falta de Técnica Jurídica del Legislador, y mas que ello, su omisión, ya que nuestra opinión es en el sentido de señalar que cuando la Constitución se refiere a la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones, se refiere a actos irregulares o infracciones administrativas, ya que si tomamos en consideración que lo que regula el artículo 114 *in fine* es la prescripción de la responsabilidad administrativa, conforme a su naturaleza y consecuencias, dicha hipótesis lleva implícita la comisión de actos antijurídicos, tan es así que la norma se refiere a prescripción administrativa, pero para hablar de prescripción tuvo que haber antes responsabilidad, y para hablar de responsabilidad tenemos que considerar una existencia previa de actos u omisiones de servidores públicos (en funciones) contrarios a uno o varios de los principios contenidos en el la fracción III del artículo 109 Constitucional (legalidad, honradez, etc.).

En ese tenor, resumiendo, señalamos que si la Constitución no señala en forma precisa los elementos que deben tomarse en consideración para regular y establecer la prescripción de la responsabilidad administrativa sobre la hipótesis de *la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109*, consideramos que las Leyes Reglamentarias tampoco lo pueden hacer, ya que de conformidad con el artículo 133 (principio de supremacía Constitucional) imperaría ante todo el contenido de la Carta Magna, y que cualquier disposición que en forma Reglamentaria pretenda delimitar algún dispositivo Constitucional, lo

deberá hacer con base en ella, pero aquí tenemos el inconveniente de que la Constitución no lo señala, por consiguiente las Leyes Reglamentarias no puede delimitar algo inexistente; lo anterior, sin que sea óbice mencionar que un Principio General de Derecho establece que lo accesorio (Leyes Reglamentarias) siguen la suerte de lo principal (Constitución).

#### **b) La naturaleza de gravedad y 'levedad' de los actos u omisiones.**

Continuando con el artículo 114 Constitucional *in fine*, podemos advertir que también señala respecto a los plazos de prescripción para conductas graves:

*“Artículo 114...*

*...*

*La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.”*

Sobre el particular, cabe precisar que la parte que nos ocupa de la Constitución, específicamente del artículo 114 *in fine*, no existe antecedente en la misma y tampoco en su exposición de motivos (al igual que en los casos anteriores de prescripción y naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones) acerca de su regulación o espíritu de lo que debe entenderse por Gravedad de las conductas (actos y omisiones), que debieran considerarse con tal calificativo; situación anterior que puede generar confusión e inclusive una aplicación discrecional e inadecuada –de la aplicación de sanciones administrativas- por parte de la autoridad, ya que ésta pudiera considerar como graves, conductas irregulares cometidas por servidores públicos contra los que tenga algún interés personal para sancionar en forma desmedida (imponiéndole inhabilitación), o por el contrario, beneficiar a personas con las que tenga un interés común

(personal) al no considerar como grave una conducta que si lo es, imponiéndole alguna de las sanciones que comúnmente se consideran “más leves” como suspensión en sueldo y funciones (por ejemplo: por tres días) que señala el artículo 113 Constitucional, o alguna otra de las que señalan las Leyes Reglamentarias como el apercibimiento y la amonestación (verbigracia: privada).

Además de lo anteriormente expuesto, y una vez precisado que la Constitución no establece qué debe entenderse por “gravedad” de la conducta irregular, además de que ni siquiera señala cuáles pueden ser consideradas con tal calificativo, es menester precisar que del texto de su artículo 114 *in fine*, advertimos que sólo establece un parámetro para calificar a un grupo de actos u omisiones, que son los graves, y sólo un plazo para que opere la prescripción de la responsabilidad administrativa de éstos (tres años). Situación anterior que provoca un vacío legal en razón de que, si la Constitución no establece otro tipo de conductas que no sean exclusivamente las consideradas graves, en consecuencia ni las Leyes Reglamentarias (Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), ni las autoridades administrativas (Contralorías Internas y sus unidades de responsabilidades), tampoco las judiciales (Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados, Suprema Corte de Justicia) y mucho menos los tribunales autónomos (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal) pueden pronunciarse en otro sentido para establecer otra clasificación, parámetro o calificativo para conductas que no sean las exclusivamente calificadas como graves, ya que la Constitución no lo establece en su artículo 114 *in fine*; pero en caso de que así lo hicieran, es evidente que estarían extralimitándose, yendo más allá del texto de nuestra Carta Magna, situación que a todas luces sería inconstitucional.

Ahora bien, si tomamos en consideración que en el mundo fáctico, los actos y omisiones cometidos por servidores públicos que atenten contra los principios de legalidad, honradez, etc. generan un abanico de posibilidades en cuanto a la calificación que de éstos se pueda dar -porque existen diferentes niveles de responsabilidad y diferentes funciones-, y que dentro de tal abanico, sólo una parte de dichas conductas se enmarcan dentro de las consideradas como “graves”, entonces podemos arribar a la conclusión de que existen muchas otras conductas de ese abanico que no tienen regulación o calificación legal alguna, es decir existen conductas -para las cuales en razón de que no existe calificativo alguno que nos de la Constitución- que podemos señalar como “no graves” o como “leves”, que no se encuentran reguladas, y que en consecuencia no pueden ser consideradas para efecto de cómputo de la prescripción de la responsabilidad administrativa, porque al no estar reguladas, por lógica tampoco existe un plazo señalado para que opere ésta.

Lo anterior genera incertidumbre y falta de certeza jurídica en razón de que:

- 1) las autoridades sancionadoras (Contralorías y unidades de responsabilidades) no pueden imponer sanciones a otro tipo de conductas que no sean las que consideren graves;
- 2) que con tal de sancionar a un servidor público, la autoridad puede imponer una sanción desproporcional a un servidor público, calificando como grave su conducta aún y cuando no lo sea;
- 3) que las autoridades sancionadoras utilicen indiscriminadamente el calificativo gravedad (y no en forma fundada y motivada) en primer lugar – instruyendo procedimientos disciplinarios- en contra de determinados servidores públicos, a través de procedimientos en los que ni siquiera existan pruebas que acrediten la comisión de actos u omisiones irregulares, pero que la finalidad sea sancionarlo en forma ejemplar por algún interés personal, calificando en forma intencional (con dolo) una conducta como grave, con el fin de imponerle una sanción severa (inhabilitación); en segundo lugar, que en el caso contrario, de que aún y cuando se advierta de los autos de un expediente administrativo disciplinario, la existencia de pruebas

e incluso hechos notorios, que demuestren que una conducta es grave (inclusive con alguna agravante), la autoridad le imponga a un conocido o amigo, una sanción -dentro de la inhabilitación- mínima (por ejemplo inhabilitación por un año), cuando éste posiblemente ameritaba la sanción más alta (inhabilitación por veinte años); 4), que las autoridades jurisdiccionales, llámense judiciales o tribunales autónomos, sigan incurriendo en el mismo error que cometen al momento de resolver – indebidamente extralimitándose- haciendo interpretaciones inadecuadas de normas Constitucionales, inclusive inventando nuevas figuras que nada tienen que ver con el texto Constitucional, pero que al final vienen -dentro de un juicio- a supuestamente resolver la cuestión planteada, pero dichas determinaciones sólo tienen la presunción de ser legales porque las dicta una autoridad facultada para resolver un conflicto, sin embargo en el fondo son inconstitucionales, porque la resolutora legisla materialmente -en ocasiones con conocimiento de esto y en otras porque la norma Constitucional tiene lagunas y no da para más, o por la carga de trabajo que en muchas ocasiones algunos Tribunales por cuestiones prácticas y de números, sólo concluyen expedientes, confirmando así resoluciones administrativas sancionadoras de las Contralorías, carentes de fundamentación y motivación- en sus determinaciones en contra de la Constitución.

Así, en nuestra opinión una mejor redacción del artículo 114 Constitucional *in fine*, que pueda subsanar algunas de las deficiencias aquí señaladas, sería la siguiente:

“Artículo 114...

...

*Habrá responsabilidad administrativa, cuando los actos u omisiones de los servidores públicos sean contrarios a las normas que rijan el servicio público encomendado, y se considerarán graves, los actos u omisiones de los servidores públicos que afecten la correcta marcha de la administración pública al grado de que impidan la debida continuación o culminación de cualquier función o de un*

*procedimiento establecido en las normas relacionadas con el servicio público que puedan redundar en perjuicio del interés social; o los que con motivo del exceso o negligencia en el cumplimiento de la función encomendada se genere afectación a garantías individuales; o los que causen un daño físico y/o moral en los que se demuestre que existió intención en su comisión; o aquellas con las que se obtenga un beneficio, se cause un daño o perjuicio patrimonial que afecte el patrimonio de cualquier autoridad o de particulares cuyo monto sea superior a 100 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al momento de su consumación.*

*Con relación a lo anterior, se considerarán actos u omisiones leves, todas las demás conductas que no se contemplen en el párrafo anterior, así como las que en su caso, hayan causado un perjuicio, daño o beneficio patrimonial cuyo monto sea hasta de 100 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al momento de su consumación.*

*Mediante la prescripción se extingue la responsabilidad administrativa por el simple transcurso del tiempo; en éste sentido prescribirán en 3 años, las conductas irregulares graves, contados a partir de su consumación. Y para el caso de actos y omisiones leves, la prescripción de la responsabilidad administrativa será de 1 año, también contado a partir de su consumación.*

*Las leyes reglamentarias de las Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos, incluirán en sus disposiciones, además de lo señalado en el presente artículo -relacionado con las responsabilidades administrativas- las demás conductas entendidas como actos u omisiones que consideren graves, así como las que llegaren a considerar leves, mismas que en ambos casos deberán ser acordes con el contenido del presente artículo. Asimismo, dichas Leyes establecerán los plazos de prescripción de la extinción de la responsabilidad administrativa, tomando también como base los plazos de prescripción antes señalados para los actos u omisiones graves, así como para los calificados como leves.”*

Aunado a lo anterior, y para precisar aún más el contenido de lo antes expuesto, haremos un esfuerzo por desarrollar las especies de actos y omisiones dentro del género de las conductas graves, señaladas en el párrafo anterior. En éste sentido, dicha clasificación de actos y omisiones considerados como graves serán aquellos que:

a) *“que afecten la correcta marcha de la administración pública al grado de que impidan la continuación o culminación de cualquier función o de un procedimiento establecido en las normas relacionadas con el servicio público, o de una obra o servicio que puedan redundar en perjuicio del interés social;”*

Dentro de las antes señaladas podemos incluir como ejemplo el caso del servidor público que teniendo a cargo la resolución de un expediente, por ejemplo en materia de responsabilidades, omite su determinación dentro del plazo establecido para ello, provocando la extinción de la responsabilidad administrativa, y evitando en consecuencia con ello, que se sancione al infractor; y para el caso de una obra o servicio, podemos señalar al servidor público, que en materia de adquisiciones lleve a cabo el procedimiento licitatorio con uno o varios de los participantes que no cuenten con la capacidad técnica o económica para llevar a cabo la obra o servicio objeto de la licitación, y que ello traiga aparejada la falta de culminación de la obra o servicio contratado.

Como inciso b) tenemos a aquellos actos u omisiones que:

b) *“...con motivo del exceso o negligencia en el cumplimiento de la función encomendada se genere afectación a garantías individuales;”*

Como ejemplo de la anterior, podemos señalar al Ministerio Público que habiendo iniciado una Averiguación Previa con detenido, exceda el término constitucional para consignar a los presuntos responsables de una conducta delictiva, lo que implica una violación a derechos humanos y que lleva implícita la negación a una justicia pronta y expedita conforme a las formalidades del procedimiento, e inclusive una restricción a la libertad personal.

Respecto a las siguientes conductas, clasificadas como:

c) *“...que causen un daño físico y/o moral irreparable en los que se demuestre que existió intención en su comisión;”*

De éstas podemos señalar aquellas que provoquen daño físico irreversible, como el caso de la autoridad que tenga bajo su custodia o detenida a una persona, y que sin justificación alguna le propinen maltrato físico al grado de provocarle lesiones que traigan como consecuencia la disminución permanente en alguna de sus funciones orgánicas o la muerte; y para el caso de, daño moral, podemos señalar al servidor público, que indebidamente (por las funciones encomendadas), considere responsable de la comisión de un acto irregular a otro -sin que haya pruebas que lo justifiquen-, imponiéndole además, las sanciones establecidas en la Ley, situación que provocaría su desprestigio hacia los demás, por la pérdida de su empleo y la imposibilidad para obtener otro (cuando se imponga destitución e inhabilitación).

Finalmente tenemos en el inciso d) tenemos:

*“...aquellas con las que se obtenga un beneficio, se cause un daño o perjuicio patrimonial que afecte el patrimonio de cualquier autoridad o de particulares cuyo monto sea superior a 100 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al momento de su consumación.”*

En ese tenor, también cabe señalar que todas aquellas conductas, que no se encuentren clasificadas como graves, por excepción, deberán considerarse como leves.

Lo anterior reforma (clasificación), traerá como consecuencia que se tenga que reformar el artículo 113 Constitucional por cuanto hace a las sanciones aplicables por responsabilidad administrativa, ya que se tendrá que determinar la forma de sancionar las conductas graves y las leves en forma proporcional al acto u omisión cometido. En éste sentido tenemos que, en su parte conducente el artículo 113 Constitucional señala:

*“...Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación y sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos, obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.”*

En este sentido, respecto de las sanciones a imponer por las anteriores conductas (y que señalarían en el artículo 114 constitucional), en tratándose de conductas leves, se deberá agregar a la clasificación del artículo 113 Constitucional el apercibimiento y la amonestación, para que en el caso de conductas leves se puedan aplicar dichas sanciones; en caso de reincidencia (comisión de un segundo acto irregular) se aplicará la amonestación; para el caso de una “segunda reincidencia” (comisión de un tercer acto irregular) se aplicaría suspensión en sueldo y funciones por el término de un día hasta noventa días (tres meses); pero en cualquiera de los casos que el servidor público haya ocasionado un daño, beneficio o perjuicio económico hasta de 100 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, -además de la sanción económica que correspondiese aplicará suspensión de tres meses un día a seis meses si fuera su primer acto irregular, de seis meses un día a nueve meses si fuera reincidente (segundo acto irregular) y de nueve meses un día a once meses veintinueve días si fuera responsable de su “segunda reincidencia” (tercer acto irregular); y para el caso de determinar si al acto u omisión irregular le será aplicable al servidor público en forma pública o privada (en tratándose de apercibimiento y amonestación), ello quedará al arbitrio de la autoridad. Para el caso de conductas graves que no causen daño económico, se aplicará la sanción de destitución, además de inhabilitación de uno a tres años; pero si además de ser grave la conducta, se causó daño económico por un monto superior a 100 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, serán aplicables a dichos actos u omisiones –además de la

sanción económica que corresponda-, destitución, así como inhabilitación de cuatro a seis años.

Las sanciones económicas seguirían aplicándose con base en lo que actualmente dispone el artículo 113 Constitucional que es de uno hasta tres tantos de los daños, beneficios o perjuicios económicos ocasionados, lo cual quedará a arbitrio de la autoridad.

Con base en lo anterior, podemos señalar que desde nuestra óptica, el criterio antes expuesto para la aplicación de sanciones, sería proporcional con la gravedad de la infracción cometida por el servidor público responsable.

Finalmente consideramos que con todos los anteriores razonamientos, queda demostrado que el artículo 114 Constitucional *in fine*, es una norma deficiente en cuanto a su contenido y alcances, que puede dar lugar a múltiples interpretaciones, generando incertidumbre y falta de certeza jurídica, por lo cual consideramos que es necesaria una reforma al mismo pudiéndose considerar para ello los anteriores razonamientos, o algunos otros formulados por especialistas en éstos temas con mejores luces.

## **2.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

Tanto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son Leyes reglamentarias del Título IV Constitucional por cuanto hace a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, y en éste sentido guardan relación con el contenido de los artículos 109 fracción III, 113 y 114 *in fine*, mismos que a su letra establecen:

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

*I.*

*II.*

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

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

*“Artículo 114...*

*...*

*La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.”*

Éstos artículos en su contenido, son desarrollados en las Leyes Reglamentarias ya mencionadas, lo cual se puede apreciar de la simple

lectura de las mismas, al establecer los principios que deben regir la función pública en sus artículos 47 y 8 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, respectivamente; en sus artículos 53 y 13 las sanciones aplicables a los servidores públicos, tanto en la Ley Federal de Responsabilidades como en la Ley de Responsabilidades Administrativas, respectivamente; y los plazos de prescripción en los artículos 78 y 34 de éstas, también respectivamente.

En éste sentido, las citadas Leyes vienen a ser Reglamentarias de las disposiciones Constitucionales antes señaladas, tal y como se puede apreciar en la Exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, enviada por el Poder Ejecutivo Federal a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 2 de Diciembre de 1982, que entre otros aspectos señala:

*“LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. La Iniciativa que presento a esa H. Representación Nacional, supera una deficiencia que ha venido mostrando nuestra legislación: La falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio, de que las de naturaleza penal, política, civil y laboral.*

*En las reformas al Título Cuarto de la Carta Fundamental que se proponen, se establecen las bases de la responsabilidad administrativa, en la que se incurre por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficiencia, que orientan a la Administración Pública y que garantizan el buen servicio público Constitucional que se proponen ... Se parte de un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público. La vigilancia de su cumplimiento estará a cargo... de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas,*

*como el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses...*<sup>295</sup>

Asimismo, tenemos que el artículo 1º de la Ley en cita dispone:

*ARTÍCULO 1.- Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:*

*I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;*

*II.- Las obligaciones en el servicio público;*

*III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;*

*IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;*

*V.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y*

*VI.- El registro patrimonial de los servidores públicos.*

Y por cuanto hace a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, como se ha señalado, es Reglamentaria del Título IV Constitucional, como también se aprecia en su exposición de motivos que a la letra y en su parte conducente señala:

*“A tal efecto, en el orden federal las responsabilidades administrativas serían reguladas en una Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, materia de la presente Iniciativa... En materia de sanciones administrativas se propone mantener...la amonestación...la suspensión...la destitución...la sanción económica... y la inhabilitación...De*

---

<sup>295</sup> En Herrera Pérez, A. *Exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, enviada por el Poder Ejecutivo Federal a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 2 de Diciembre de 1982.* pp. 118-119.

*esa manera, se establecería que tratándose de infracciones graves se impondrá al responsable, además de la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público como actualmente lo prevé la Ley de la materia, la destitución del puesto, y se preverían expresamente los incumplimientos a las obligaciones de los servidores públicos que en todo caso darían lugar a cometer infracciones graves para los efectos de la Ley. Debe aclararse que la calificación de grave a las infracciones que señala la Iniciativa no ha sido caprichosa, sino producto de un análisis e identificación de los actos u omisiones en el servicio público que de manera considerable perjudican la buena marcha de las instituciones públicas, la correcta prestación del servicio público o, en general, que ofendan en mayor grado a la sociedad...las sanciones administrativas, actos de interés social y público...Para evitar que los infractores de la Ley puedan quedar impunes por el transcurso del tiempo, se ha creído necesario ampliar los plazos de prescripción de las facultades de las autoridades para imponer sanciones administrativas, siendo el de cinco años para las infracciones graves, y el de tres años para las infracciones que no lo sean...<sup>296</sup>*

A su vez, el artículo 1º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala:

*“ARTICULO 1.- Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:*  
*I.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;*  
*II.- Las obligaciones en el servicio público;*  
*III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;*  
*IV.- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y*  
*V.- El registro patrimonial de los servidores públicos.”*

En ese tenor, podemos advertir de las anteriores transcripciones que tanto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como la

---

<sup>296</sup> En Herrera Pérez, A. *Exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. pp. 139, 142-143 y 145.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos son reglamentarias de los artículos 109 fracción III, 113 y 114 *in fine* de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**a) Su relación con el artículo 114 Constitucional *in fine*.**

Es evidente que al ser tanto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, reglamentarias del Título Cuarto Constitucional, guarden una relación directa con el mismo, pero ello no necesariamente implica que exista congruencia entre éstas y lo que dispone nuestra Carta Magna.

Lo anterior lo podemos observar si comparamos el contenido del artículo 114 Constitucional *in fine*, con lo dispuesto en los artículos 78 y 34 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, respectivamente. Disposiciones anteriores que contienen la figura de prescripción como a continuación se observa en su transcripción:

Artículo 114 Constitucional *in fine*:

*La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.”*

Artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

*“Las facultades del superior jerárquico, de la Secretaría para imponer las sanciones que esta Ley prevé se sujetarán a lo siguiente:*

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

*II.- En los demás casos prescribirán en tres años.*

Artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

*“ARTICULO 34.- Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.*

*En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.*

*La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.”*

De las anteriores transcripciones, podemos advertir que la Constitución al referirse a prescripción, toma como base a la responsabilidad administrativa, y por su parte, las leyes reglamentarias apartándose de lo anterior, hacen alusión a la prescripción de la facultad sancionadora de la autoridad para imponer sanciones. Situación anterior, que evidencia la incongruencia existente entre la Constitución y sus normas reglamentarias, de lo cual se desprende que los artículos 78 y 34 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, respectivamente, son inconstitucionales.

Para poder entender de una forma más clara que existe una gran diferencia entre prescripción de la responsabilidad y prescripción de la facultad sancionadora, en éste punto cabría recordar qué se entiende por prescripción en 3 de sus diferentes ámbitos de responsabilidad, mismos que ya hemos señalado en líneas arriba cuando nos ocupamos del estudio del artículo 114 Constitucional *in fine*, respecto de lo cual precisamos:

*“De todo lo anterior, podemos resumir que la prescripción en materia civil se refiere a la liberación de obligaciones (negativa), en materia penal a la extinción de la pretensión punitiva o de la pena, y en materia administrativa (específicamente en el campo de las responsabilidades) se refiere a la extinción de la responsabilidad administrativa.”*

De la anterior transcripción, podemos señalar que en materia administrativa, específicamente por cuanto refiere a las responsabilidades de los servidores públicos, ésta se circunscribe a la **extinción de la responsabilidad administrativa, situación anterior que recoge el contenido de la artículo 114 Constitucional in fine**; pero la **prescripción de la facultad sancionadora de la autoridad** – a que hacen alusión los artículos 78 y 34 de las Leyes Reglamentarias), va más acorde con la definición de **extinción de la pretensión punitiva de la autoridad** que se menciona para la prescripción de la responsabilidad en materia penal, lo cual resulta incongruente con el contenido del artículo constitucional citado. Situación anterior que Francisco Pavón Vasconcelos, nos aclara en su Diccionario de Derecho Penal al definir y explicar en forma precisa el contenido del artículo 100 del Código Penal Federal, al señalar:

*“En derecho penal, la prescripción extingue la acción y las sanciones, bastando para ello el simple transcurso del tiempo como los precisan los artículos 100 y 101 del Código Penal, siendo su concepto mucho más restringido, impide la persecución del delincuente o que se ejecute la pena impuesta en la sentencia,*

*considerándosele con razón una de las formas de extinción de la responsabilidad penal...Prescripción de la acción penal: esta clase de prescripción penal se concreta a la pretensión punitiva del Estado, la cual se extingue por el transcurso del tiempo y produce sus efectos aunque la ignore o no lo alegue el interesado.*"

Es decir, la prescripción en materia administrativa extingue la responsabilidad administrativa, pero en materia penal extingue la pretensión punitiva del Estado a través de sus autoridades competentes; en materia administrativa de responsabilidades extingue la obligación del infractor de responder por los actos u omisiones que cometa en el desempeño de su función, pero en materia penal extingue la facultad de la autoridad para imponer sanciones; en materia administrativa de responsabilidades se encuentra regulada por la Constitución en el artículo 114 *in fine* (tercer párrafo), en materia penal se encuentra regulada en el artículo 114 segundo párrafo; en materia administrativa la prescripción se regula en las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos en estudio, en materia Penal la regulan (entre muchos otros) los Códigos Penales Federal y del Distrito Federal; pero aún y cuando no sea materia penal los artículos 78 y 34 de las Leyes de Responsabilidad Administrativa citadas, sino administrativa, regulan la prescripción como si se tratara de materia penal, es decir, regulan la prescripción de la pretensión punitiva o facultad sancionadora de la autoridad, y no de la responsabilidad administrativa.

Apoya lo anterior en el sentido de que el 114 *in fine* de la Constitución regula la prescripción de la responsabilidad administrativa, y que, a su vez la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, regulan la prescripción de la facultad sancionadora, las siguientes tesis:  
Para el artículo 114 *in fine* señalamos la siguiente:

*“Localización: Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, Junio de 1995, p. 500, tesis I.4o.A.7 A, aislada, Administrativa.*

*Rubro: PRESCRIPCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. DEBE CONSIDERARSE LA GRAVEDAD DEL ACTO IMPUTADO AL SERVIDOR PÚBLICO PARA ESTABLECERLA. El **último párrafo del artículo 114 constitucional**, dispone: "... La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años." Ahora bien, la gravedad a que alude el precepto en cita se refiere a la importancia que reviste el incumplimiento de las disposiciones que en el ejercicio de sus funciones el servidor público debe observar y que no siempre implicará un beneficio o daño económico, como en el caso en que un representante social exceda el término constitucional para consignar a los presuntos responsables de una conducta delictiva, comportamiento que implica violación a los derechos humanos, y que debe considerarse grave para el efecto de imponer la sanción correspondiente, al servidor público, **debiendo entonces contarse el término de tres años previsto, tanto en aquel artículo**, como en la fracción II del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, **para que opere la prescripción de la responsabilidad**.*

*CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.*

*Precedentes: Revisión fiscal 154/95. Director General Jurídico de la Procuraduría General de la República. (Rafael Quintanilla Cedillo). 8 de marzo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Emilio Hassey Domínguez.<sup>297</sup>*

Para los artículos 78 y 34 (por analogía) de las Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, respectivamente, resulta aplicable la siguiente tesis:

---

<sup>297</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, Junio de 1995, p. 500, tesis I.4o.A.7 A, aislada, Administrativa.

“Novena Epoca, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, Enero de 1999, Tesis I.4º.A.253 A Página 897.

“PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD. DIFERENCIAS ENTRE SI. De conformidad con lo establecido por **el artículo 78**, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, **que se refiere a la prescripción de las facultades de la autoridad para imponer sanciones** que esa ley prevé...la prescripción es la **pérdida de la facultad de la autoridad de iniciar el procedimiento administrativo en contra de los funcionarios.**

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1364/97. Jorge Enrique Padilla López. 18 de junio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretario: Ramón E. García Rodríguez.<sup>298</sup>

Asimismo, en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos, se aprecia el señalamiento en el sentido de que el plazo de prescripción de cinco años que establece el artículo, se refiere a la facultad sancionadora de la autoridad, toda vez que señala:

“...Para evitar que los infractores de la Ley puedan quedar impunes por el transcurso del tiempo, se ha creído necesario ampliar los **plazos de prescripción de las facultades de las autoridades para imponer sanciones** administrativas, siendo el de cinco años para las infracciones graves, y el de tres años para las infracciones que no lo sean...”<sup>299</sup>

De todo lo anterior, podemos concluir que los artículos 78 y 34 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,

---

<sup>298</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca, Tomo IX, Enero de 1999, Tesis I.4º.A.253 A Página 897.

<sup>299</sup> En Herrera Pérez, A. *Exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. p. 145.

respectivamente, son inconstitucionales. Lo anterior se podría resolver mediante una reforma a dichos artículos, que cambie la frase facultad sancionadora de la autoridad, por extinción de la responsabilidad administrativa.

**b) El artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

A lo anteriormente expuesto, cabe agregar que el artículo 114 Constitucional *in fine* establece como plazo de prescripción de la responsabilidad administrativa en tratándose de conductas graves, un plazo no menor a tres años al señalar:

*“La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. **Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.**”*

A su vez, del contenido de los artículos 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se desprende que ambos establecen -al igual que el artículo 114 *in fine*- plazos de prescripción no menores a tres años ya que señalan:

Artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

*“Las facultades del superior jerárquico, de la Secretaría para imponer las sanciones que esta Ley prevé se sujetarán a lo siguiente:*

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

*II.- En los demás casos prescribirán en tres años.”*

Y el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos determina:

*“ARTICULO 34.- Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé **prescribirán en tres años**, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.*

***En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años**, que se contará en los términos del párrafo anterior.*

*La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.”*

De lo anterior, podemos deducir que la Constitución señala que **en tratándose de conductas graves, los plazos de prescripción** de la responsabilidad administrativa **no serán inferiores a tres años**; pero es importante resaltar que el artículo 34 de referencia de la Ley de Responsabilidades Administrativas, siendo coincidente con lo que señala nuestra Constitución (que aún y cuando haga referencia a la prescripción de la facultad sancionadora, lo consideraremos de la responsabilidad administrativa) establece un plazo de cinco años (no inferior a tres) para conductas graves; y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en la fracción II de su artículo 78 (que también y aún y cuando se entiende que se refiere a la prescripción de la facultad sancionadora, lo consideraremos de la responsabilidad administrativa) señala un plazo de tres años, y aunque en su redacción no señale específicamente que se

refiere a conductas graves, por exclusión (al señalar la demás) existe la posibilidad de que así lo sea.

En ese tenor, del contenido de los artículos 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se desprende que ambos establecen -al igual que el artículo 114 *in fine*- plazos de prescripción no menores a tres años en tratándose de conductas graves. Sin embargo, cabe precisar que:

I.- En el caso de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: a) la misma no establece en su artículo 78 ni en algún otro, qué conductas son consideradas como graves, luego entonces, ¿cómo puede existir dentro de dicha Ley un plazo de prescripción de conductas inexistentes?; b) por otra parte tenemos que, dentro de la misma Ley no existe un plazo distinto al de prescripción para conductas graves (interpretando la fracción II del 78, en las graves se incluyen a las que ocasionen un daño a partir de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el D. F.), salvo que pudieran ser las consideradas en la fracción I del mismo artículo 78 y que ocasionen un daño que no exceda diez veces el salario mínimo mensual vigente en el D. F., pero entonces, en qué categoría quedarían las conductas que no causen daño alguno y que por el nivel de responsabilidad del infractor no tengan consecuencias de gran impacto, por lo cual pudiera considerarse como leve o no grave dicha conducta (por ejemplo el conductor de un tren que a la hora de llegar a una estación, en lugar de abrir las puertas por diez segundos lo haga por seis, pero que no haya causado alguna afectación al servicio o a terceros a razón de que todos los pasajeros en la estación pudieron subir, o aquel que en lugar de abrir las puertas de la izquierda haya abierto las de la derecha por unos segundos pero sin causar daño alguno a los pasajeros ni haya afectado el servicio, o aquel que indebidamente haya aumentado la velocidad de un tren de 35 a 45 km/h pero que no haya causado deficiencia

en el servicio o daño alguno), desafortunadamente la Ley Federal de Responsabilidades, tampoco señala otro tipo de clasificación para tales conductas y en consecuencia no se puede ubicar a éste tipo de conductas en alguno de los supuestos de prescripción que señala el artículo 78, lo que se traduce en un vacío legal que produce incertidumbre jurídica al grado de poder considerársele inconstitucional. Resulta aplicable a lo aquí asentado, la tesis que a su letra establece:

*“LEYES. INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS QUE ESTABLECEN SANCIONES ADMINISTRATIVAS, PERO NO PREVÉN LAS INFRACCIONES QUE LAS PUEDEN ORIGINAR. Si una Ley señala cuáles son las sanciones administrativas que se pueden imponer por violaciones a la misma, a sus reglamentos y demás disposiciones que de ella emanen, pero **no prevé el supuesto sancionado o tipo**, es decir, la descripción de la conducta o hecho infractor de los que dependa la sanción, **implica que el legislador está delegando su función tipificar la infracción a la autoridad administrativa. Leyes de éste tipo, conocidas en la doctrina como Leyes en blanco o Leyes huecas, resultan inconstitucionales**, en virtud de que violentan por una parte, la garantía de exacta aplicación de la Ley (nullum crimen nulla poena sine lege) consagrada en el párrafo tercero del artículo 14 Constitucional (aplicable tratándose de infracciones y sanciones administrativas dada su identidad ontológica con la materia penal), en la medida en que crean una situación de incertidumbre jurídica y estado de indefensión para el gobernado porque la autoridad que aplica la Ley, al contar con la posibilidad de determinar la infracción ante la omisión destacada, será proclive a la arbitrariedad y no al ejercicio reglado, máxime si el legislador tampoco especifica los fines o valores que den cause a la discrecionalidad de aquella y, por la otra la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 Constitucional, pues permiten que el gobernado quede en un estado de ignorancia respecto del fundamento y los motivos por los que puede hacerse acreedor a una de las sanciones.*

*CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.*

*Amparo Directo 254/2003. PEMEX, exploración y producción. 1º de octubre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo Martínez Jiménez.*"<sup>300</sup>

II.- Ahora bien, por lo que toca al artículo 34 de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tenemos que: a) en su párrafo primero señala un plazo de prescripción de tres años, pero entonces ¿también se debe entender que dicho plazo es aplicable para conductas graves, aún y cuando su párrafo segundo establezca explícitamente el de cinco años para éste tipo de conductas?, por lógica la respuesta debe ser que sí, ya que en caso contrario sería inconstitucional atendiendo a lo que establece el 114 *in fine* en el sentido de que los plazos de prescripción para conductas graves no serán inferiores a tres años; b) atendiendo a lo anterior, el artículo 34 de referencia, y por consiguiente la Ley no contempla otro tipo de conductas mas que las graves para el cómputo de la prescripción (que aunque señala de la facultad sancionadora, lo consideraremos de la responsabilidad administrativa porque eso es lo correcto), y dichas infracciones (actos u omisiones) graves según lo dispuesto en el artículo 13 de la misma Ley son aquellas que impliquen el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley, pero entonces ¿cómo se debe calificar a las infracciones a lo dispuesto en las obligaciones contenidas en las fracciones I a VII, IX, XI a XIII, XV, XVII, XVIII, XX, XXI y XXIV señaladas en el artículo 8 de la misma Ley?, ¿se les debe calificar como leves o no graves, pero basado en qué?, aunado a ello, si no tienen calificación alguna dentro de la misma Ley, ¿qué plazo de prescripción es el que opera para la extinción de la responsabilidad administrativa por incumplimiento a éstas últimas fracciones?; desafortunadamente no existe respuesta a éstas preguntas, porque la Ley no regula dichas situaciones, lo cual implica que exista -al igual que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos- se pueda

---

<sup>300</sup> En Herrera Pérez. A. p. 177.

considerar a éste artículo inconstitucional, siendo aplicable al mismo artículo, la tesis señalada en líneas arriba cuyo rubro es “*LEYES. INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS QUE ESTABLECEN SANCIONES ADMINISTRATIVAS, PERO NO PREVIÉN LAS INFRACCIONES QUE LAS PUEDEN ORIGINAR*”, la que se tiene aquí por reproducida en obvio de inútiles repeticiones.

**c) La naturaleza económica de las responsabilidades administrativas. Incongruencias entre el artículo 114 Constitucional *in fine*, y el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

También podemos señalar como otra incongruencia entre el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el artículo 114 *in fine*, es el hecho de que la Constitución para efectos del cómputo de la prescripción de la responsabilidad administrativa, da a las conductas (actos u omisiones) un calificativo de gravedad al señalar:

*“La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. **Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.**”*

Y por su parte, el artículo 78 apartándose de dicho criterio, maneja en términos económicos la prescripción de la facultad sancionadora de la autoridad (que nosotros sabemos que lo correcto es de la responsabilidad administrativa y así la consideraremos), al señalar:

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

*II.- **En los demás casos prescribirán en tres años.**”*

De las anteriores transcripciones, podemos deducir que la Constitución no señala en alguna de sus partes calificativo alguno para la prescripción como lo hace la Ley de Responsabilidades, ya que aquella la califica como *grave* y ésta última ni siquiera lo refiere de esa manera sino en términos económicos, situación que también resulta incongruente y por ende es de considerar inconstitucional al artículo 78.

Ello es así ya que la fracción I establece que prescribirán en un año **si el beneficio obtenido o el daño causado** por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal; y de la interpretación de la fracción II del artículo 78, al señalar **II.- En los demás casos prescribirán en tres años, en éstos también se debe incluir a las conductas que hayan causado un beneficio o daño** económico por el infractor, y cuyo monto sea superior a diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal; en ese tenor, en las dos fracciones del citado artículo, se regula la prescripción de la facultad sancionadora de la autoridad (de verdad es necesario seguir señalando que: nosotros sabemos que lo correcto es de la responsabilidad administrativa y así la consideraremos) en términos económicos en función de los montos (no más de diez y superior a diez veces el salario mínimo mensual vigente en el D.F., respectivamente) antes señalados, dejando de contemplar el calificativo 'Gravedad' que señala la Constitución, de lo cual se advierte que dicho artículo no se enmarca en contexto alguno de justificación y mucho menos legal para estar redactado de esa forma, ya que a todas luces es inconstitucional.

Apoya lo anterior, los anexos I y II de la presente tesis, en los cuales se desprende del primero de ellos, que la autoridad Contralor Interno en el Sistema de Transporte Colectivo interpuso un Recurso de Revisión Contencioso Administrativa de fecha 27 de septiembre de 2004, en contra de la Resolución al Recurso de Apelación dictada el 23 de junio de 2004 por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del

Distrito Federal en el expediente R.A.6075/03, que declaró la nulidad de una resolución administrativa sancionadora de la misma Contraloría Interna de fecha 17 de diciembre 2001 correspondiente al expediente administrativo disciplinario STC.CI.DR.10-37/00 instruido al entonces servidor público del Sistema de Transporte Colectivo Alfonso Carlos Vaca Tavera, aduciendo sustancialmente en su Agravio Primero, una deficiente interpretación de las fracciones del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos al referir:

*PRIMERO.- La Sentencia que se combate es infundada, en virtud de que la Sala A quo al momento de emitir su Resolución de mérito omitió interpretar en forma adecuada lo que establece la fracción I del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; situación que se puede apreciar de la lectura de la parte conducente del Considerando VII de la sentencia que hoy se combate...*

*De lo anteriormente transcrito, se puede apreciar que la Sala A quo, interpretó en forma errónea el contenido de la fracción I del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos al establecer que la facultad de esta Contraloría Interna para sancionar al C. ALFONSO CARLOS VACA TAVERA, ya había prescrito debido a que la irregularidad a él atribuida fue leve, además porque según el criterio de la Sala A quo la fracción I del artículo 78 de la citada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que **en los casos en que la conducta u omisión no se considere GRAVE LAS FACULTADES DE LA AUTORIDAD PRESCRIBEN EN UN AÑO**; y que atendiendo a la circunstancia de que había pasado más de un año contado entre la fecha de la irregularidad a él atribuida(...) y la fecha en que se le notificó (27-Agosto-01) el oficio...a través del cual se dio inicio al Procedimiento Administrativo Disciplinario incoado en su contra... **Dicha apreciación de la Sala A quo es errónea**, debido a que **DE LA SIMPLE LECTURA DE LA fracción I del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos SE PUEDE APRECIAR QUE EN NINGÚN MOMENTO MENCIONA LA PALABRA GRAVE O LEVE para referirse a conductas irregulares; es más, tampoco menciona dichas palabras en sus restantes fracciones. Lo anterior se puede apreciar, de la simple lectura del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades que a su letra establece: "Artículo 78...***

*De lo expuesto se aprecia que indebidamente la Sala A quo usó términos que no están contemplados en la multicitada fracción I del Artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, motivo por el cual debe considerarse que la interpretación de la citada fracción, que hace la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es infundada y por lo tanto debe desestimarse como válida.*

*Además, cabe mencionar que de una correcta interpretación de la citada fracción I del artículo 78 de mérito, se desprende que al referirse a conductas irregulares cometidas por servidores públicos, toma como base para valorar las mismas, cuestiones de naturaleza económica; lo anterior es así, debido a que la referida fracción I del mismo artículo 78 de mérito refiere: “**si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.**” ; pero NUNCA SE REFIERE A CUESTIONES DE GRAVEDAD O LEVEDAD de la conducta cometida por el infractor como infundadamente pretende establecerlo la Sala A quo. EN ESTE ORDEN DE IDEAS, SE APRECIA QUE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL...PRETENDE INTERPRETAR UNA LEY CON BASE EN CONCEPTOS QUE NO SE ENCUENTRAN EN EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 78 DE LA MISMA...Y CON BASE EN PARÁMETROS QUE TAMPOCO ESTABLECE; esto es así debido a que la Sala A quo maneja los términos LEVE Y GRAVE, que como ya se ha demostrado, **no los contempla la citada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos...**”<sup>301</sup>*

Del contenido del agravio Primero antes expuesto, se puede apreciar que la autoridad Contraloría Interna, al interponer su Recurso de Revisión número R.C.A. 55/2004 ante un Tribunal Colegiado, fundó su acción en el señalamiento de que el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no contempla en alguna de sus fracciones los calificativos de gravedad o levedad de la conducta.

Recurso de cuenta que fue resuelto favorablemente a la citada Contraloría, como se puede apreciar en el cumplimiento de la Sentencia Ejecutoria que dio la Sala Superior, y que constituye el anexo II de la presente tesis,

---

<sup>301</sup> Véase Anexo I.

misma que es de fecha nueve de febrero de dos mil cinco, que a la letra y en su parte conducente establece:

*“CUMPLIMIENTO DE EJECUTORIA de fecha veintiséis de enero de dos mil cinco, dictada por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el Recurso de Revisión Contenciosa Administrativa número R.C.A.-55/2004 relacionado con el D.A.-198/2004, promovido por el Contralor Interno en el Sistema de Transporte Colectivo, en contra de la resolución de fecha veintitrés de junio de dos mil cuatro, pronunciada por esta Sala Superior en los autos del recurso de apelación número 6075/2003.*

**RESULTANDO:**

*1.- Por escrito presentado ante este Tribunal, el día veintidós de enero de dos mil dos, ALFONSO CARLOS VACA TAVERA, por su propio derecho, interpuso demanda impugnando:*

*‘(1) (sic) la resolución de 17 de diciembre de 2001 (sic), dictada en el procedimiento administrativo disciplinario STC.CI.DR.10-37/00; y (2) (sic) de la resolución de 19 de diciembre de 2001...’*

*(En dichas resoluciones se sanciona al actor quien se desempeñaba como Gerente de Recursos Materiales del Sistema de Transporte Colectivo , en la resolución de fecha diecisiete de diciembre de dos mil uno se sanciona al actor con una suspensión en sueldo y funciones por el término de tres días...ambas resoluciones fueron emitidas por el Contralor Interno en el Sistema de Transporte Colectivo Metro).*

*2.-... se pronunció sentencia el veintitrés de junio de dos mil tres conforme a los puntos resolutiveos que a continuación se transcriben: ...SEGUNDO.- Se declara la validez de las resoluciones combatidas...*

*3.- Inconforme con la sentencia mencionada, ALFONSO CARLOS VACA TAVERA...interpuso recurso de apelación... al que se le asignó el número 6075/2003.*

*4.- Esta Sala Superior emitió resolución al recurso de apelación número 6075/2003 con fecha veintitrés de junio de dos mil cuatro, conforme a los siguientes puntos resolutiveos:... TERCERO.- Se declara la nulidad de la resolución de fecha diecisiete de diciembre de dos mil uno...*

*5.- Inconforme con la anterior resolución, el Contralor Interno en el Sistema de Transporte Colectivo, promovió el Recurso de Revisión Contencioso*

*Administrativa, a la que le correspondió el número R.C.A.-55/2004 relacionada con el D.A.-198/2004, de la que por turno le tocó conocer al Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien por ejecutoria de fecha veintiséis de enero de dos mil cinco, resolvió:*

*‘PRIMERO.- Es PROCEDENTE y FUNDADO el recurso de revisión contencioso administrativo interpuesto por el CONTRALOR INTERNO DEL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO.*

*SEGUNDO.- Se REVOCA la sentencia de veintitrés de junio de dos mil cuatro, emitida por la Sala Superior del Tribunal Contencioso administrativo del Distrito Federal en el recurso de apelación R.A. 6075/2003-III-368/2002.’*

*Determinación que tiene su apoyo en el Considerando Sexto que a la letra dice:*

*‘SEXTO.- En principio es menester precisar que el recurso de revisión únicamente se interponen contra de la resolución en la que la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal declaró prescrita la facultad de la autoridad recurrente para sancionar respecto de la resolución de diecisiete de diciembre de dos mil uno.*

*En el primer agravio la autoridad recurrente alega que la sala que dictó la resolución impugnada hizo una incorrecta interpretación del contenido del artículo 78 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al establecer que la facultad de la contraloría interna para sancionar a Alfonso Vaca Tavera ya había prescrito, porque la conducta desplegada por el servidor público y el citatorio para el procedimiento administrativo operó la figura de prescripción, pero sin percatarse que el numeral en cita no menciona las palabras grave o leve para referirse a las conductas irregulares, por lo que indebidamente se usaron términos que no están comprendidos en dicho precepto, siendo que en la fracción II del artículo 78 del ordenamiento legal en cita se señalan tres años para que prescriban las facultades de la contraloría para imponer sanciones; pero la sala omite valorar la conducta del servidor público con la que no se causó daño económico o beneficio cuantificable, por lo que era encuadrable en la fracción II del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y por ende no existe la prescripción.*

*Resulta fundado lo anterior, en virtud de que al calificarse como leve la conducta atribuida al servidor público por la autoridad recurrente, en su resolución de diecisiete de diciembre de dos mil uno...razón por la que es inexacto lo que hizo la Sala al declarar prescrita la facultad sancionadora conforme a lo dispuesto por el*

*artículo 78 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo que es ilegal atendiendo a los propios razonamientos de la autoridad ahora recurrente...*

...

*En las narradas circunstancias, procede declarar procedente y fundado el presente recurso de revisión, lo que hace necesario el estudio del resto de los agravios.'*

#### **CONSIDERANDOS**

...

*En consecuencia al ser infundados los conceptos de nulidad hechos valer en contra de las resoluciones impugnadas de fechas diecisiete y diecinueve de diciembre del años dos mil uno, emitidas por el Contralor Interno en el Sistema de Transporte Colectivo, lo procedente es reconocer la validez de dichas resoluciones por las razones expuestas.*

*Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 1º, 20 fracción II, 80, 87 y demás relativos y aplicables de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se*

#### **RESUELVE:**

*PRIMERO.- En cumplimiento a la ejecutoria de fecha veintiséis de enero de dos mil cinco, emitida por el Décimo Quinto...en el recurso de revisión contencioso administrativo número R.C.A.-55/2004... se deja insubsistente la resolución de fecha veintitrés de junio de dos mil cuatro, dictada por esta Sala Superior en el Recurso de apelación número 6075/2003.*

...

*CUARTO.- Se reconoce la validez de las resoluciones impugnadas de fechas diecisiete y diecinueve de diciembre de dos mil uno por los razonamientos expuestos en los Considerandos...de esta resolución.*

...<sup>302</sup>

De lo anterior, podemos apreciar que se declaró fundado el recurso de revisión contencioso administrativo, ya que el artículo 78 no establece en alguna de sus fracciones los calificativos de gravedad o levedad de las conductas irregulares sino que sustancialmente se basa en términos

---

<sup>302</sup> Véase Anexo II.

económicos ('n' cantidad de veces el salario mínimo mensual vigente en el D.F.), de lo cual se desprende que el contenido de dicho artículo es incongruente con lo que establece el artículo 114 constitucional *in fine* que si contempla dichos calificativos, motivo por el cual lo consideramos inconstitucional.

**d) Propuesta de reforma del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en relación con el artículo 114 Constitucional *in fine*.**

Como hemos podido advertir a lo largo del presente trabajo, el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tiene varias deficiencias, motivo por el cual y para concluir se propone a continuación una reforma al artículo 78 citado, pero en éste momento, decidimos ser congruentes con el contenido del trabajo y para tal efecto, en la propuesta de reforma se incluirá también el contenido del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En éste sentido, el texto de los artículos 78 y 34 sería el siguiente:

*“Habrá responsabilidad administrativa, cuando los actos u omisiones de los servidores públicos sean contrarios a las normas que rijan el servicio público encomendado, y se considerarán graves, los actos u omisiones de los servidores públicos que afecten la correcta marcha de la administración pública al grado de que impidan la debida continuación o culminación de cualquier función o de un procedimiento establecido en las normas relacionadas con el servicio público que puedan redundar en perjuicio del interés social; o los que con motivo del exceso o negligencia en el cumplimiento de la función encomendada se genere afectación a garantías individuales; o los que causen un daño físico y/o moral en los que se demuestre que existió intención en su comisión; o aquellas con las que se obtenga un beneficio, se cause un daño o perjuicio patrimonial que afecte el patrimonio de*

*cualquier autoridad o de particulares cuyo monto sea superior a 100 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al momento de su consumación.*

*Con relación a lo anterior, se considerarán actos u omisiones leves, todas las demás conductas que no se contemplen en el párrafo anterior, así como las que en su caso, hayan causado un perjuicio, daño o beneficio patrimonial cuyo monto sea hasta de 100 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al momento de su consumación.*

*Mediante la prescripción se extingue la responsabilidad administrativa por el simple transcurso del tiempo; en éste sentido prescribirán en 3 años, las conductas irregulares graves, contados a partir de su consumación. Y para el caso de actos y omisiones leves, la prescripción de la responsabilidad administrativa será de 1 año, también contado a partir de su consumación.”*

Cabe señalar, que para que dicha reforma se lleve a cabo, también sería necesario realizar la reforma al artículo 114 Constitucional in fine que se propone en líneas arriba, a fin de que existiera congruencia entre la Constitución y sus Leyes Reglamentarias.

Por otra parte, se tendría que plantear dentro de cada una de las Leyes Reglamentarias, una modificación a ellas por cuanto hace a las denominadas obligaciones de los servidores públicos, para redefinirlos y desarrollarlos en forma adecuada como tipos administrativos, y una vez hecho lo anterior, establecer cuáles son los actos u omisiones graves y cuáles son leves, pero... ese es un buen tema para otra tesis.

## **ANEXO I**

ALFONSO CARLOS VACA TAVERA  
VS  
CONTRALOR INTERNO EN EL SISTEMA  
DE TRANSPORTE COLECTIVO  
SALA: SUPERIOR  
PONENCIA: CINCO  
EXP. R.A. NUM. 6075/03  
JUICIO DE NUL.: III-368/02

RECURSO DE REVISIÓN

H.H. MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL COLEGIADO EN  
MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO EN TURNO  
P R E S E N T E S

LIC. ENRIQUE MENDOZA MORFÍN, en mi carácter de Contralor Interno en el Sistema de Transporte Colectivo, y con el carácter de autoridad demandada en el Juicio que al rubro se indica, señalando como domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos el ubicado en la Avenida José María Izazaga número 68, Planta Baja, de la Colonia Centro, de la Delegación Cuauhtémoc, Código Postal 06010, en ésta Ciudad, y autorizando en términos del artículo 35 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal a los CC. Licenciados en Derecho Jacinto Polanco Monterrubio, María Angélica Sánchez García y Víctor Manuel González Pérez; así como a los Pasantes en Derecho Ericka Pavón Juárez, Jesús Guillermo Guerrero Moreno, Juan Manuel González Horta y Juan Gabriel Salinas Villagómez; ante Ustedes HH. Magistrados y con el debido respeto comparezco para exponer:

**CAPÍTULO DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO**

Conviene hacer del conocimiento a su Usía que la sentencia que se combate, dictada por la sala A quo en fecha *veintitrés de junio del año dos mil cuatro (en autos del recurso de apelación que al rubro se indica)*, resuelve en forma conjunta a cerca de la legalidad o ilegalidad de dos Resoluciones emitidas por la Contraloría Interna en el Sistema de Transporte Colectivo en fechas diecisiete y diecinueve de diciembre de dos mil uno, que corresponden a los expedientes STC.CI.DR.10-37/00 y STC.CI.DR.10-33/00, respectivamente, originados y radicados en la citada Contraloría Interna con motivo de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios incoados al C. ALFONSO CARLOS VACA TAVERA, cuando fungió como Gerente de Recursos Materiales del Sistema de Transporte Colectivo. Así, cabe hacer mención que la sentencia hoy combatida, a través de su punto resolutivo "TERCERO" declaró la nulidad de la Resolución de fecha diecisiete de diciembre de dos mil uno; y en su punto Resolutivo "CUARTO" reconoció la validez de la Resolución de fecha diecinueve de diciembre de dos mil uno. Por lo anterior cabe aclarar que el presente recurso solamente tiene por objeto combatir la Sentencia de la Sala A quo, por cuanto hace a la declaración que la misma establece en el sentido de considerar nula la resolución de fecha diecisiete de diciembre de dos mil uno, correspondiente al Expediente Administrativo STC.CI.DR.10-37/00, radicado por la citada Contraloría Interna.

**EN CUANTO A LOS HECHOS MATERIA DEL PRESENTE RECURSO**

Que por medio del presente escrito y con fundamento en el

artículo 88, inciso B) de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, vengo en tiempo y forma a interponer **RECURSO DE REVISIÓN** en contra de la *Sentencia dictada en fecha veintitrés de junio del año dos mil cuatro, por los HH. Magistrados de la Sala Superior del H. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en los autos del Recurso de Apelación* y de su correspondiente Juicio de Nulidad que al rubro se indican; misma que me fuera notificada el día nueve de septiembre del año dos mil cuatro. Recurso de Revisión que se interpone en contra de dicha Sentencia ya que la misma causa a la Autoridad Administrativa que represento los siguientes:

#### AGRAVIOS

**PRIMERO.-** La Sentencia que se combate es infundada, en virtud de que la Sala A quo al momento de emitir su Resolución de mérito omitió interpretar en forma adecuada lo que establece la fracción I del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; situación que se puede apreciar de la lectura de la parte conducente del Considerando VII de la sentencia que hoy se combate (dictada en fecha veintitrés de junio del año dos mil cuatro) que a su letra establece: "VII.- Se estudia en primer lugar el punto V del capítulo que el actor denomina "HECHOS Y DERECHO" del escrito de demanda en el que señala que han prescrito las facultades de la autoridad para sancionarlo, y que ha transcurrido el plazo para que la autoridad demandada lo pudiera sancionar. Lo anterior resulta fundado únicamente respecto de la resolución de fecha diecisiete de diciembre de dos mil uno, ya que de la lectura que se haga de la misma que obra a fojas 11 a 30 del expediente en que se actúa se observa que en ella se señala que el ahora actor, el dos de junio de mil novecientos noventa y nueve, otorgó su visto bueno al Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de mil novecientos noventa y nueve sin haber calendarizado el precitado programa de manera física y financiera; señala la citada Resolución que se inició el procedimiento de responsabilidad administrativa con motivo de la auditoría llevada a cabo en el bimestre 99/04 de conformidad con el programa de Control y Auditoría de mil novecientos noventa y nueve; ahora bien, el veintisiete de agosto de dos mil uno se le notificó al actor el citatorio para audiencia de ley; en la citada resolución se señala que la falta en que incurrió al ahora actor, se consideró leve, por lo que el término para que prescribieran las facultades de la autoridad es de un año; por lo que el dos de junio de mil novecientos noventa y nueve, fecha en que firmó otorgando su visto bueno al Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de mil novecientos noventa y nueve, según se desprende de la resolución impugnada (específicamente foja 11 del expediente en que se actúa), al veintisiete de agosto de dos mil uno en que se le notifica al actor el inicio del procedimiento seguido en su contra, resulta que transcurrió en exceso el término establecido en la ley para sancionarlo. Lo anterior es así, ya que el artículo 78 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que el término para que prescriban las facultades de la autoridad prescriben en un año en los casos en que la conducta u omisión no se considere grave, como en el caso lo es la conducta por la que se sanciona al servidor público en la resolución de diecisiete de diciembre de dos mil uno, por lo que si la conducta se realizó el dos de junio de mil novecientos noventa y nueve y el inicio del procedimiento se notificó al actor el veintisiete de agosto de dos mil uno, resulta que las facultades de la autoridad ya habían prescrito, por lo que procede se declare la nulidad de la resolución de fecha diecisiete de diciembre de dos mil uno que recayó al expediente administrativo STC.CL.DR.10-37/00..."

De lo anteriormente transcrito, se puede apreciar que la Sala A quo, interpretó en forma errónea el contenido de la fracción I del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos al establecer que la facultad de esta Contraloría Interna para sancionar al C. ALFONSO CARLOS VACA TAVERA, ya había prescrito debido a que la irregularidad a él atribuida fue leve, además

porque según el criterio de la Sala A que la fracción I del artículo 78 de la citada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que **en los casos en que la conducta u omisión no se considere GRAVE LAS FACULTADES DE LA AUTORIDAD PRESCRIBEN EN UN AÑO;** y que atendiendo a la circunstancia consistente en que había pasado más de un año contado entre la fecha de la irregularidad a él atribuida (haber otorgado en fecha dos de junio de mil novecientos noventa y nueve, su visto bueno al Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de mil novecientos noventa y nueve sin que este hubiese sido calendarizado de manera física y financiera, violando con su conducta, entre otras disposiciones, las fracciones I, II, XIX del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos cuando fungía como Gerente de Recursos Materiales del Sistema de Transporte Colectivo) y la fecha en que se le notificó (27-Agosto-01) el oficio C.I. 0950/01, fechado el veintitrés de agosto de dos mil uno, a través del cual se dio inicio al Procedimiento Administrativo Disciplinario incoado en su contra y a su vez se le citó a comparecer a la Audiencia de Ley que señala la fracción I del artículo 64 de la citada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. **Dicha apreciación de la Sala A que es errónea, debido a que DE LA SIMPLE LECTURA DE LA fracción I del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos SE PUEDE APRECIAR QUE EN NINGÚN MOMENTO MENCIONA LA PALABRA GRAVE O LEVE para referirse a conductas irregulares; es más, tampoco menciona dichas palabras en sus restantes fracciones. Lo anterior se puede apreciar, de la simple lectura del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades que a su letra establece: "Artículo 78. Las facultades del superior jerárquico y de la secretaría para imponer las sanciones que esta Ley prevé se sujetarán a lo siguiente: I.- PRESCRIBIRAN EN UN AÑO SI EL BENEFICIO OBTENIDO O EL DAÑO CAUSADO POR EL INFRACTOR NO EXCEDE DE DIEZ VECES EL SALARIO MÍNIMO MENSUAL VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL. II.- En LOS DEMÁS CASOS PRESCRIBIRÁN EN TRES AÑOS, y III.- El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa. El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera incurrido en responsabilidad, a partir del momento en que hubiese cesado si fue de carácter continuo. En todos los casos la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64."**

De lo expuesto se aprecia que indebidamente la Sala A que usó términos que no están contemplados en la multicitada fracción I del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, motivo por el cual debe considerarse que la interpretación de la citada fracción, que hace la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es infundada y por lo tanto debe desestimarse como válida.

Además, cabe mencionar que de una correcta interpretación de la citada fracción I del artículo 78 de mérito, se desprende que al referirse a conductas irregulares cometidas por servidores públicos, toma como base para valorar las mismas, cuestiones de naturaleza económica; lo anterior es así debido a que la referida fracción I del mismo artículo 78 de mérito refiere: **"si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal."**; pero NUNCA SE REFIERE A CUESTIONES DE GRAVEDAD O LEVEDAD de la conducta cometida por el infractor como infundadamente pretende establecerlo la Sala A que. EN ESTE ORDEN DE IDEAS, SE APRECIA QUE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL,

PRETENDE INTERPRETAR UNA LEY CON BASE EN CONCEPTOS QUE NO SE ENCUENTRAN EN EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 78 DE LA MISMA (Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), Y CON BASE EN PARÁMETROS QUE TAMPOCO ESTABLECE; esto es así debido a que la Sala A quo maneja los términos LEVE Y GRAVE, que como ya se ha demostrado, **no los contempla la citada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**, y posteriormente omite realizar la valoración de la conducta irregular atribuida al C. ALFONSO CARLOS VACA TAVERA en función de los términos económicos que señala la fracción I del artículo 78 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para que la misma A quo pudiese estar en aptitud de emitir un razonamiento y una interpretación adecuada no solo de la fracción I del artículo de mérito, sino además de la fracción II (que señala tres años para que prescriban las facultades de la Contraloría para imponer sanciones) para así poder estar en aptitud de emitir una adecuada interpretación de la citada fracción II, y poder determinar e interpretar en forma precisa que **las facultades de esta Contraloría Interna para imponer sanciones, prescribían en tres años en virtud de que la conducta irregular atribuida al C. ALFONSO CARLOS VACA TAVERA (cuando fungió como Gerente de Recursos Materiales del Sistema de Transporte Colectivo) no causó daño económico o beneficio alguno** que pudiese ser cuantificable. Esto es así debido a que de una lógica y correcta interpretación de las fracciones I y II de la Ley Federal de mérito, se desprende que la fracción I del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, **no determina y mucho menos regula conducta alguna que sea denominada como leve, como erróneamente pretende hacerlo valer la A quo**, ya que dicha fracción solamente establece que las facultades para imponer las sanciones (a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos) **prescribirán en una año si el beneficio obtenido o el daño económico causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal**; por consiguiente y en virtud de que la conducta irregular atribuida al ciudadano ALFONSO CARLOS VACA TAVERA **NO CAUSÓ BENEFICIO O DAÑO ECONÓMICO alguno** que pudiese ser cuantificable, en el presente caso de debe estar al contenido de lo que establece la fracción II del mismo artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que menciona "II.- En los demás casos prescribirán en tres años.". Así las cosas, las facultades de esta Contraloría Interna nunca prescribieron, inclusive dicha prescripción se interrumpió en forma oportuna cuando en fecha veintisiete de agosto de dos mil uno, se le notificó el oficio C.I. 0950/01, fechado el veintitrés de agosto de dos mil uno, motivo por el cual se le citó a comparecer a Audiencia de Ley. En éste sentido y tomando en consideración que entre la conducta irregular a él atribuida ocurrida el dos de julio de mil novecientos noventa y nueve, y la fecha de notificación del oficio C.I. 0950/01, que se llevó a cabo el veintisiete de agosto de dos mil uno, por el cual se le citó a comparecer a Audiencia de Ley, **NUNCA TRANSCURRIÓ EN EXCESO EL TÉRMINO DE TRES AÑOS PARA IMPONER LA SANCIÓN A QUE SE HIZO ACREEDOR EL C. ALFONSO CARLOS VACA TAVERA**. Por lo anterior es por lo que se debe considerar que la sala A quo realizó una interpretación errónea del contenido de la fracción I del Artículo 78 de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, y por consiguiente de lo que establece la fracción del mismo artículo.

SEGUNDO.- Como consecuencia de una mala interpretación (hecha por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal) de lo que establecen las fracciones I y II del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se puede apreciar

que la Sala A quo, al emitir la sentencia que hoy se combate indebidamente omitió entrar al estudio de la litis planteada en el presente asunto y por consiguiente fijar en forma clara y precisa los puntos controvertidos, así como examinar y valorar las pruebas que se hayan rendido, como en el caso concreto lo establece la fracción I del artículo 80 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que impone como obligación a las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (incluyendo la Sala Superior) al momento de emitir sus sentencias, de **fijar en forma clara y precisa los puntos controvertidos**; situación que se puede apreciar de la simple lectura de lo que establece el artículo antes mencionado y que textualmente dispone: *"Las sentencias que emitan las Salas del Tribunal, no necesitan formulismo alguno, pero deberán contener: I.- La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos. Así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido, según el prudente arbitrio de la Sala, salvo las documentales públicas y la inspección judicial, que siempre harán prueba plena;"* En este orden de ideas se aprecia que, la sala A quo al haber interpretado en forma errónea el contenido de las fracciones I y II del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos cuando emitió la sentencia que se combate, indebidamente omitió entrar al estudio de la litis planteada en el presente asunto, y como consecuencia de ello omitió examinar y valorar las pruebas ofrecidas por esta Contraloría Interna en el juicio de nulidad y su correspondiente recurso de apelación, violando así el contenido de la citada fracción I del artículo 80 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Además de lo anterior la sala A quo dejó en estado de indefensión este Órgano que represento, debido a que al no entrar al estudio de la litis planteada, tampoco examinó y mucho menos valoró las pruebas ofrecidas por esta Contraloría Interna dentro del juicio de nulidad que al rubro se indica, motivo por el cual solicito que en este acto nuevamente se tengan por ofrecidas y se valoren conforme a derecho.

Por todo lo expuesto resulta fundado solicitar a su Usía, **declare la nulidad de la resolución que hoy se combate por cuanto hace al considerando VII de la misma así como de su correspondiente resolutive Tercero**, a través de los cuales, la sala A quo realizó una incorrecta interpretación de lo que establecen las fracciones I y II del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y a su vez indebidamente declaró la nulidad de la resolución emitida por esta Contraloría Interna en el Sistema de Transporte Colectivo en fecha diecisiete de diciembre de dos mil uno en los autos del expediente administrativo EXP.STC.CI.DR.10-37/00.

#### **PRUEBAS.**

**1.- INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES.** Consistente en todas las actuaciones que obran en el expediente del Juicio de Nulidad y su correspondiente recurso de apelación que al rubro se indican. Mismas que se relacionan con todos y cada uno de los argumentos hechos valer en el presente Recurso.

**2.- LA PRESUNCIONAL EN SU DOBLE ASPECTO LEGAL Y HUMANA.** En todo lo que se deduzca de las presentes actuaciones y que me favorezca.

Por lo expuesto, A USTEDES H.H. MAGISTRADOS, atentamente pido se sirvan:

**PRIMERO.-** Tener por presentado al suscrito en mi carácter de ~~Contralor Interno en el Sistema de Transporte Colectivo~~ interponiendo en tiempo y



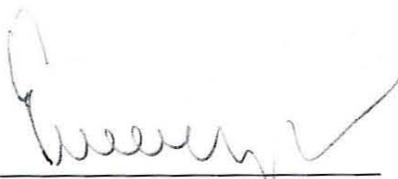
forma el Recurso de Revisión que nos ocupa.

**SEGUNDO.-** Tener por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones, y por autorizados a los Profesionistas señalados.

**TERCERO.-** En su momento procesal oportuno, decretar la nulidad de la sentencia de fecha veintitrés de junio de dos mil cuatro dictada por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en los autos de la Apelación que al rubro se indica, solo por cuanto hace a su considerando VII y su correspondiente resolutivo tercero; además declare la validez de la resolución administrativa de fecha diecisiete de diciembre de dos mil uno, dictada por la Contraloría Interna en el Sistema de Transporte Colectivo en el expediente administrativo STC.CI.DR.10-37/00. Lo anterior en virtud de que la sala A quo realizó una incorrecta interpretación de lo que establecen las fracciones I y II del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

#### PROTESTO LO NECESARIO

México, Distrito Federal , a 27 de septiembre de 2004



LIC. ENRIQUE MENDOZA MORFIN  
CONTRALOR INTERNO EN EL  
SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO

## **ANEXO II**



TRIBUNAL DE LO  
CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO  
DEL DISTRITO  
FEDERAL

0484



SALA SUPERIOR  
PONENCIA CINCO  
CUMPLIMIENTO DE EJECUTORIA: R.C.A.  
55/04 RELACIONADO CON EL D.A. 198/04  
EXP. R. A. NUM. 6075/03  
JUICIO DE NULIDAD: 368/02  
ACTOR: ALFONSO CARLOS VACA TAVERA

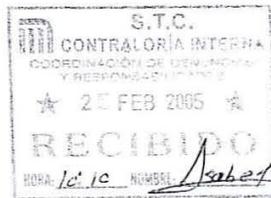
208

OFICIO NUM. 05-239/2005-U

México, D. F., a 18 de febrero de 2005.

C. CONTRALOR INTERNO EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO (METRO),  
DOM.: IZAZAGA NUM. 68, PLANTA BAJA, COL. CENTRO, C. P. 06010,  
DELEG. CUAUHTEMOC, DISTRITO FEDERAL,  
P R E S E N T E .

La Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en sesión plenaria de fecha NUEVE DE FEBRERO DE DOS MIL CINCO dictó SENTENCIA EN CUMPLIMIENTO DE EJECUTORIA, al recurso de apelación al rubro citado, cuya copia autorizada se acompaña al presente para los efectos que señalan los artículos 37 y 39 fracción I inciso A) de la Ley que rige a este Órgano Jurisdiccional.



Atentamente,  
EL C. ACTUARIO DE SALA SUPERIOR  
PONENCIA CINCO.

*Dr. Jesús Eduardo Sánchez López*

*Clancio*

Con copia para los mismos efectos a los CC.



INAL DE LO  
TENCIOSO  
NISTRATIVO  
DISTRITO  
DERAL

CUMPLIMIENTO DE EJECUTORIA R.C.A.-  
55/2004 relacionado con el D.A.-198/2004

RECURSO DE APELACION NUMERO  
6075/2003

JUICIO NUMERO III-368/2002

ACTOR: ALFONSO CARLOS VACA TAVERA.

AUTORIDADES DEMANDADAS: CONTRALOR  
INTERNO EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE  
COLECTIVO.

APELANTE: ALFONSO CARLOS VACA TAVERA.

MAGISTRADO: LICENCIADO JOSE RAUL  
ARMIDA REYES.

SECRETARIO: LICENCIADO FELIPE URIBE  
ROSALDO.

Acuerdo de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso  
Administrativo del Distrito Federal, correspondiente a la sesión  
plenaria del día **NUEVE DE FEBRERO DEL DOS MIL CINCO.--**

**CUMPLIMIENTO A LA EJECUTORIA** de fecha veintiséis de enero  
de dos mil cinco, dictada por el Décimo Quinto Tribunal  
Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el  
Recurso de Revisión Contencioso Administrativa número R.C.A.-  
55/2004 relacionado con el D.A.-198/2004, promovido por el  
Contralor Interno en el Sistema de Transporte Colectivo, en  
contra de la resolución de fecha veintitrés de junio de dos mil  
cuatro, pronunciada por esta Sala Superior en los autos del  
recurso de apelación número 6075/2003.

## RESULTANDO:

1.- Por escrito presentado ante este Tribunal, el día veintidós de enero de dos mil dos, ALFONSO CARLOS VACA TAVERA, por su propio derecho, interpuso demanda impugnando:

" (1) (sic) la resolución de 17 de diciembre de 2001 (sic), dictada en el procedimiento administrativo disciplinario STS.CI.DR.10-37/00; y (2) (sic) de la resolución de 19 de diciembre de 2001 (sic), dictada en el procedimiento administrativo STC.CI.DR.10-33/00."

(En dichas resoluciones se sanciona al actor quien se desempeñaba como Gerente de Recursos Materiales del Sistema de Transporte Colectivo Metro, en la resolución de fecha diecisiete de diciembre de dos mil uno se sanciona al actor con una suspensión en sueldo y funciones por el término de tres días, y en la resolución de fecha diecinueve de diciembre de dos mil uno se sanciona al actor con una suspensión en sueldo y funciones por veinte días así como una sanción económica por la cantidad de cincuenta y ocho punto sesenta y cuatro salarios mínimos mensuales vigentes en el Distrito Federal, ambas resoluciones fueron emitidas por el Contralor Interno en el Sistema de Transporte Colectivo Metro.)

2.- La demanda relativa fue admitida por acuerdo dictado por el Presidente de la Tercera Sala este Tribunal, de fecha siete de noviembre de dos mil dos, previo desahogo de la prevención contenida en el acuerdo de fecha veinticuatro de enero de dos mil dos y substanciado el procedimiento respectivo, se pronunció sentencia el veintitrés de junio de dos mil tres conforme a los puntos resolutivos que a continuación se transcriben:

"PRIMERO.- No es de sobreseerse ni se sobresee el presente juicio por las razones expuestas en el Considerando I del presente fallo.



JUNTA FEDERAL  
DE LOS  
TRIBUNALES  
ADMINISTRATIVOS  
DE LA  
UNIÓN

SEGUNDO.- Se declara la validez de las resoluciones combatidas.

TERCERO.- Notifíquese Personalmente a las partes."

3.- Inconforme con la sentencia mencionada, ALFONSO CARLOS VACA TAVERA, con fecha cuatro de agosto de dos mil tres, interpuso recurso de apelación en contra de la misma, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 87 de la Ley que rige a este Tribunal, al que se le asignó el número 6075/2003.

4.- Esta Sala Superior emitió resolución al recurso de apelación número 6075/2003 con fecha veintitrés de junio de dos mil cuatro, conforme a los siguientes puntos resolutivos:

"PRIMERO.- Es fundado el primer agravio hecho valer por el actor, ahora apelante.

SEGUNDO.- Se revoca la sentencia pronunciada por la Tercera Sala Ordinaria de este Tribunal con fecha veintitrés de junio de dos mil tres, en el juicio número III-368/2002, por las razones señaladas en el considerando II de este fallo.

TERCERO.- Se declara la nulidad de la resolución de fecha diecisiete de diciembre de dos mil uno por los motivos y fundamentos expuestos en el considerando VII de este fallo.

CUARTO.- Se reconoce la validez de la resolución de fecha diecinueve de diciembre de dos mil uno, por los razonamientos expuestos en los Considerandos VIII a XII de esta resolución.

QUINTO.- Devuélvase a la Sala de origen el expediente del juicio de referencia, con copia autorizada de esta resolución; y en su oportunidad archívense los autos del recurso de apelación 6075/2003.

SEXTO.- NOTIFIQUESE PERSONALMENTE "

5.- Incontorne con la anterior resolución, el Contralor Interno en el Sistema de Transporte Colectivo, promovió el Recurso de Revisión Contencioso Administrativa, a la que le correspondió el número R.C.A.-55/2004 relacionado con el D.A.-198/2004, de la que por turno le tocó conocer al Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien por ejecutoria de fecha veintiséis de enero de dos mil cinco, resolvió:

**"PRIMERO.- Es PROCEDENTE y FUNDADO el recurso de revisión contencioso administrativo interpuesto por el CONTRALOR INTERNO DEL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO.**

**SEGUNDO.- Se REVOCA la sentencia de veintitrés de junio de dos mil cuatro, emitida por la Sala Superior del Tribunal Contencioso administrativo del Distrito Federal en el recurso de apelación R.A. 6075/2003-III-368/2002."**

Determinación que tiene su apoyo en el Considerando Sexto que a la letra dice:

**"SEXTO.-** En principio es menester precisar que el recurso de revisión únicamente se interpone en contra de la resolución en la que la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal declaró prescrita la facultad de la autoridad recurrente para sancionar respecto de la resolución de diecisiete de diciembre de dos mil uno.

En el primer agravio la autoridad recurrente alega que la sala que dictó la resolución impugnada hizo una incorrecta interpretación del contenido del artículo 78 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al establecer que la facultad de la contraloría interna para sancionar a Alfonso Vaca Tavera ya había prescrito, porque la irregularidad que se le atribuyó fue leve, por lo que al haber transcurrido más de un año entre la conducta desplegada por el servidor público y el citatorio para el procedimiento administrativo operó la figura de prescripción, pero sin percatarse que el numeral en cita no menciona



EL DE LO  
NCIOSO  
TRATIVO  
STRITO  
ERAL

las palabras grave o leve para referirse a las conductas irregulares, por lo que indebidamente se usaron términos que no están comprendidos en dicho precepto, siendo que en la fracción II del artículo 78 del ordenamiento legal en cita, se señalan tres años para que prescriban las facultades de la contraloría para imponer sanciones; pero la sala omite valorar la conducta del servidor público con la que no se causó daño económico o beneficio cuantificable, por lo que era encuadrable en la fracción II del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y por ende no existe la prescripción.

Resulta fundado lo anterior, en virtud de que al calificarse como leve la conducta atribuida al servidor público por la autoridad recurrente, en su resolución de diecisiete de diciembre de dos mil uno, hoja 19 en el considerando noveno (fojas 29 del expediente), al considerar que no se había causado daño económico al erario del Sistema de Transporte Colectivo, ni alterado el servicio público en perjuicio del interés social y se impuso una sanción consistente en suspensión de sueldos y funciones por tres días, razón por la que es inexacto lo que hizo la Sala al declarar prescrita la facultad sancionadora conforme a lo dispuesto por el artículo 78 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo que es ilegal atendiendo a los propios razonamientos de la autoridad ahora recurrente, de que el infractor no había causado ningún daño económico, ya que dicho precepto y fracción establecen que prescribirán en un año las facultades para sancionar si el beneficio obtenido o el daño, causado no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal; pero en el caso concreto, a juicio de la ahora recurrente, no se causó daño económico, por lo que es correcto jurídicamente que en el presente recurso pretenda la autoridad promovente del mismo que se aplique la diversa fracción II del artículo 78 de la ley invocada, al alegar que la conducta del servidor público no causó daño económico u obtuvo beneficio que pudiese ser cuantificable, o sea que si no causó daño económico, entonces no es posible cuantificarlo, razón por la que se surte la hipótesis de la fracción II del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para llegar a la conclusión de que no encontraba prescrita la facultad para sancionar al servidor público, conforme a los razonamientos expuestos en la resolución administrativa que lo sancionó, prescripción que como ya se dijo no se

actualizó por todo lo antes puntualizado.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de jurisprudencia 186/2004, emanada de la contradicción de tesis 9/2004-SS de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha cinco de Noviembre de 2004 (sic) que dice:

"RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE LA FACULTAD SANCIONADORA CON RELACIÓN A LAS CONDUCTAS NO ESTIMABLES EN DINERO, ES EL INDICADO EN LA FRACCIÓN II DEL ARTICULO 78 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA (REFORMAS PUBLICADAS EL 21 DE JULIO DE 1992 EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN).- El artículo 78, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982 (sic), establecía que "las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente: I.-Prescribirán en tres meses si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero...". Ahora bien, al reformarse la mencionada ley mediante Decreto publicado en el citado órgano de difusión oficial el 21 de julio de 1992 (sic), el legislador derogó la referencia expresa que se hacía a la responsabilidad no estimable en dinero, y en la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente precisó que ello obedecía a que hay conductas que sin tener repercusiones económicas pueden ser constitutivas de actos u omisiones graves. En consecuencia, la anterior derogación no significa que en los casos señalados la facultad sancionadora haya quedado sin plazo de prescripción para su ejercicio, sino que en la frase "en los demás casos" contenida en la fracción II del precepto legal referido quedan incluidas aquellas conductas no previstas en la fracción I, como sucede con las no estimables en dinero, resultando que la facultad para sancionarlas prescribe en tres años de conformidad con aquella fracción, sobre todo que la redacción de las fracciones I y II del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no deja margen de discrecionalidad a las autoridades sancionadoras para decidir el plazo de prescripción correspondiente, pues su regulación debe considerarse estricta, por lo que si la conducta infractora genera un impacto



JUNTA NACIONAL DE LO  
CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO  
DISTRITO  
NACIONAL FEDERAL

económico menor a diez veces el salario mínimo mensual vigente, la posibilidad de sancionarla prescribe en un año, de acuerdo con la primera de las fracciones señaladas; en cambio, conforme a la segunda, si la conducta produce un daño o beneficio mayor a esas diez veces de salario o no es cuantificable en dinero la facultad para sancionarla prescribe en tres años."

En las narradas circunstancias, procede declarar procedente y fundado el presente recurso de revisión, lo que hace necesario el estudio del resto de los agravios."

#### CONSIDERANDOS:

I.- En cumplimiento a la ejecutoria de fecha veintiséis de enero de dos mil cinco, pronunciada en el Recurso de Revisión Contencioso Administrativa número R.C.A.-55/2004, relacionado con el D.A.-198/2004 por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se deja insubsistente la resolución de fecha veintitrés de junio de dos mil cuatro, pronunciada por esta Sala Superior y en su lugar se emite la presente, de conformidad con los lineamientos precisados en el sexto punto considerativo de la ejecutoria que se cumplimenta en los siguientes términos:

II.- ALFONSO CARLOS VACA TAVERA, expresa como agravios los siguientes:

**"Uno.** Las resoluciones de la autoridad, incluidas las resoluciones judiciales, deben ser congruentes. Y para serlo deben resolver todos los planteamientos que se les hubieran hecho.

Ahora bien, en el escrito inicial de demanda de 22 de enero de 2002 (sic), capítulo de HECHOS y DERECHO, apartado cinco, el hoy apelante adujo la **prescripción negativa** de las medidas aplicadas en su, contra por la parte demandada.

---

sin embargo, en la sentencia hoy recurrida, **no se consideró, ni se razonó y mucho menos se resolvió nada** sobre dicha prescripción negativa. En ese sentido, resulta incongruente la sentencia recurrida.

**Dos.** Los actos de las autoridades, incluidos los tribunales, deben ajustarse a la ley y a la Constitución. Asimismo, sus actos deben ser congruentes. Todos los argumentos planteados deben ser resueltos.

Ahora bien, en la sentencia recurrida, considerando tres, hoja dos vuelta, párrafo segundo, la Sala A quo se refiere a la incompetencia de la autoridad demandada. Sin embargo, esas consideraciones no se ajustan a la ley y a la Constitución. Además de que no razonó todos los argumentos al respecto planteados.

- (1) En efecto, el apelante **tiene derecho a ser juzgado por un tribunal imparcial y no por un órgano, como la parte demandada.** Y en el presente caso, ese derecho fue desconocido por la Sala A quo y en última instancia por el legislador en su artículo 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos.

No es justificación argumentar que el derecho que aduce el hoy apelante se prevé en la Constitución y que las Salas de este Tribunal Contencioso Administrativo están impedidas para declarar la inconstitucionalidad de algún acto. En el presente caso no se está solicitando que se haga ninguna declaración de inconstitucionalidad. Lo único que se está solicitando es que se respete la Constitución. Todas las autoridades y en particular las autoridades judiciales, como es la Sala A-qua están obligadas a cumplir y hacer cumplir la Constitución, como se prevé en los artículos 128 y 133 constitucionales. Y en el presente asunto, omitió hacerla la Sala A quo. Este Tribunal y concretamente la Sala A quo, no debe permitir que el hoy apelante sea sancionado por un órgano que ni es tribunal y mucho menos imparcial. No es imparcial porque la misma instancia que sancionó al hoy apelante fue la que lo acusó y le siguió el procedimiento disciplinario, como consta en autos.

Y en todo caso, el hecho de que el órgano demandado desconozca un derecho constitucional es una arbitrariedad. Y sus actos deben ser anulados, en términos de los artículos 81 fracción IV y relativos de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

- (2) Además, ese argumento de que debe ser un tribunal y además imparcial el que conozca del asunto del
-



MINISTERIO  
NACIONAL DE LO  
JUDICIAL  
ADMINISTRATIVO  
DISTRITO  
JUDICIAL FEDERAL

Transporte Colectivo, y que la resolución impugnada la emite el Contralor Interno en el Sistema de Transporte Colectivo, por lo que resulta que no es la misma autoridad la que acusa y la que resuelve.

XIV.- En el numeral IX del capítulo que se estudia, el actor manifiesta un concepto de anulación, el cual resulta inoperante en su primera parte, ya que se limita a señalar consideraciones respecto del pago que se debe hacer por el tiempo extra trabajado, sin embargo con tales consideraciones no desvirtúa lo señalado por las demandadas y antes bien confirma que si incurrió en la acción por la cual se le sanciona, además de que reconoce que la ley establece un límite para el pago de tiempo extraordinario, y reconoce que con su actuar rebasaba dicho límite.

Señala en la segunda parte del concepto de nulidad que se analiza que la demandada impone una sanción económica sin motivación, ya que no explica el porqué son dos tantos del daño económico, lo que en el caso representa cincuenta y ocho punto sesenta y cuatro veces el Salario Mínimo y tampoco explica porqué son veinte días en suspensión en sueldo y funciones por el término de veinte días.

Lo anterior resulta infundado, ya que de la lectura de la resolución impugnada se observa que en el Considerando Sexto la demandada señala que elementos tomó en consideración para imponer la sanción tales como el tipo de

raza y su gravedad, daño causado al erario público, circunstancias socioeconómicas, tales como edad, estado civil, grado de estudios, ocupación actual, antigüedad en la administración pública, percepción mensual aproximada, nivel jerárquico en el que se desempeñaba, las condiciones exteriores y los medio de ejecución, el que ya había sido sujeto de otro procedimiento administrativo disciplinario, en el que se le sancionó con una amonestación pública, por lo que la demandada si motivó la sanción impuesta al actor y la fundó en los artículos 47 fracciones I, II, XXII y XXIV, 53 fracción III y 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En consecuencia al ser infundados los conceptos de nulidad hechos valer en contra de las resoluciones impugnadas de fechas diecisiete y diecinueve de diciembre del año dos mil uno, emitidas por el Contralor Interno en el Sistema de Transporte Colectivo, lo procedente es reconocer la validez de dichas resoluciones por las razones expuestas.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 1º, 20 fracción II, 80, 87 y demás relativos de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO.-** En cumplimiento a la ejecutoria de fecha veintiséis de enero de dos mil cinco, emitida por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito,

---



JUNTA DE LO  
CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO  
DEL DISTRITO  
FEDERAL

en el recurso de revisión contencioso administrativo número R.C.A.-55/2004 relacionado con el D.A.-198/2004, promovido por el Contralor Interno en el Sistema de Transporte Colectivo, se deja insubsistente la resolución de fecha veintitrés de junio de dos mil cuatro, dictada por esta Sala Superior en el Recurso de apelación número 6075/2003.

**SEGUNDO.-** Es fundado el primer agravio hecho valer por el actor, ahora apelante.

**TERCERO.-** Se revoca la sentencia pronunciada por la Tercera Sala Ordinaria de este Tribunal con fecha veintitrés de junio de dos mil tres, en el juicio número III-368/2002 por las razones señaladas en el Considerando II de este fallo.

**CUARTO.-** Se reconoce la validez de las resoluciones impugnadas de fechas diecisiete y diecinueve de diciembre de dos mil uno por los razonamientos expuestos en los Considerandos del VIII al XIV de esta resolución.

**QUINTO.-** Mediante oficio del Presidente de este Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y de su Sala Superior, remítase copia autorizada al Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia administrativa del Primer Circuito, para acreditar el cumplimiento dado a la ejecutoria dictada en el recurso de revisión contencioso administrativa número R.C.A.-55/2004.

SEXTO.- NOTIFIQUESE PERSONALMENTE y, Devuélvase a la Sala de origen el expediente del juicio de referencia, con copia autorizada de esta resolución; y en su oportunidad archívense los autos del recurso de apelación 6075/2003.

JRAR'FUR'spa.

ASI por unanimidad de siete votos, lo resolvió la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en sesión integrada por los CC. Magistrados, Licenciados Jaime Araiza Velázquez, Presidente; César Castañeda Rivas, Victoria Eugenia Quiroz de Carrillo, José Raúl Armida Reyes, Adalberto Saldaña Harlow, Lucila Silva Guerrero y Laura Emilia Aceves Gutiérrez.-----

Fue instructor en este cumplimiento de ejecutoria el C. Magistrado, Licenciado José Raúl Armida Reyes.-----

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 20 fracción II, 22 fracción XII y demás relativos de la Ley que rige a este Tribunal. Firman la presente resolución los CC. Magistrados antes mencionados, ante el C. Secretario General de Acuerdos, quien da fe.-----

EL PRESIDENTE



MAG. LIC. JAIME ARAIZA VELAZQUEZ

MAG. LIC. CESAR CASTAÑEDA RIVAS



MAG. LIC. JOSE RAUL ARMIDA REYES



MAG. LIC. VICTORIA EUGENIA QUIROZ DE CARRILLO



MAG. DR. ADALBERTO SALDAÑA HARLOW

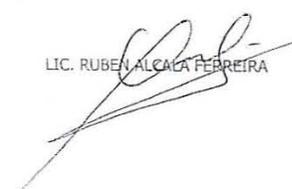


MAG. DRA. LUCILA SILVA GUERRERO



MAG. LIC. LAURA EMILIA ACEVES GUTIÉRREZ

EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS



LIC. RUBÉN ALCALÁ FERRERA

## CONCLUSIONES

1.- Si bien es cierto que históricamente la tendencia en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, ha sido hacia la especialización, también lo es que contrario a lo que muchos sostienen en el sentido de que en dicha materia no hay más que escribir, se debe seguir investigando y reflexionando acerca de las instituciones que regulan dicha materia, toda vez que como ha quedado demostrado en la presente tesis, todavía existen lagunas jurídicas que no permiten una mejor evolución del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, como el caso del artículo 114 *in fine*, ya que existe incongruencia entre lo que dispone éste -que regula la prescripción de la responsabilidad administrativa-, con relación a lo que señalan sus leyes reglamentarias que reglamentan la prescripción pero de la facultad sancionadora de la autoridad.

2.- Además, si la Constitución no señala en forma precisa los elementos que deben tomarse en consideración para regular y establecer la prescripción de la responsabilidad administrativa sobre la hipótesis de *la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109*, consideramos que las Leyes Reglamentarias tampoco lo pueden hacer, ya que de conformidad con el artículo 133 (principio de supremacía Constitucional) imperaría ante todo el contenido de la Carta Magna, y que cualquier disposición que en forma Reglamentaria pretenda delimitar algún dispositivo Constitucional, lo deberá hacer con base en ella, pero aquí tenemos el inconveniente de que la Constitución no lo señala, por consiguiente las Leyes Reglamentarias no puede delimitar algo inexistente.

3.- Del artículo 114 *in fine*, no existe antecedente en la misma Constitución y tampoco en su exposición de motivos (al igual que en los casos anteriores de prescripción y naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones)

acerca de su regulación o espíritu de lo que debe entenderse por Gravedad de las conductas (actos y omisiones), que debieran considerarse con tal calificativo; situación anterior que puede generar confusión e inclusive una aplicación discrecional e inadecuada –de sanciones administrativas- por parte de la autoridad, ya que ésta pudiera considerar como graves, conductas irregulares cometidas por servidores públicos contra los que tenga algún interés personal para sancionar en forma desmedida, o por el contrario, beneficiar a personas con las que tenga un interés personal al no considerar como grave una conducta que si lo es, imponiéndole alguna de las sanciones que comúnmente se consideran “más leves”.

**4.-** Del texto de su artículo 114 *in fine*, advertimos que sólo establece un parámetro para calificar a un grupo de actos u omisiones, que son los graves, y sólo un plazo para que opere la prescripción de la responsabilidad administrativa de éstos (tres años). Situación anterior que provoca un vacío legal en razón de que, si la Constitución no establece otro tipo de conductas que no sean exclusivamente las consideradas graves, en consecuencia ni las Leyes Reglamentarias (Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), ni las autoridades administrativas (Contralorías Internas y sus unidades de responsabilidades), tampoco las judiciales (Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados, Suprema Corte de Justicia) y mucho menos los tribunales autónomos (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal) pueden pronunciarse en otro sentido para establecer otra clasificación, parámetro o calificativo para conductas que no sean las exclusivamente calificadas como graves, ya que la Constitución no lo establece en su artículo 114 *in fine*; pero en caso de que así lo hicieran, es evidente que estarían extralimitándose, yendo más allá del texto de nuestra Carta Magna, situación que a todas luces sería inconstitucional.

5.- Así, en nuestra opinión una mejor redacción del artículo 114 Constitucional *in fine*, que pueda subsanar algunas de las deficiencias aquí señaladas, sería la siguiente:

“Artículo 114...

...

*Habrá responsabilidad administrativa, cuando los actos u omisiones de los servidores públicos sean contrarios a las normas que rijan el servicio público encomendado, y se considerarán graves, los actos u omisiones de los servidores públicos que afecten la correcta marcha de la administración pública al grado de que impidan la debida continuación o culminación de cualquier función o de un procedimiento establecido en las normas relacionadas con el servicio público que puedan redundar en perjuicio del interés social; o los que con motivo del exceso o negligencia en el cumplimiento de la función encomendada se genere afectación a garantías individuales; o los que causen un daño físico y/o moral en los que se demuestre que existió intención en su comisión; o aquellas con las que se obtenga un beneficio, se cause un daño o perjuicio patrimonial que afecte el patrimonio de cualquier autoridad o de particulares cuyo monto sea superior a 100 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al momento de su consumación.*

*Con relación a lo anterior, se considerarán actos u omisiones leves, todas las demás conductas que no se contemplen en el párrafo anterior, así como las que en su caso, hayan causado un perjuicio, daño o beneficio patrimonial cuyo monto sea hasta de 100 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al momento de su consumación.*

*Mediante la prescripción se extingue la responsabilidad administrativa por el simple transcurso del tiempo; en éste sentido prescribirán en 3 años, las conductas irregulares graves, contados a partir de su consumación. Y para el caso de actos y omisiones leves, la prescripción de la responsabilidad administrativa será de 1 año, también contado a partir de su consumación.*

*Las leyes reglamentarias de las Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos, incluirán en sus disposiciones, además de lo señalado en el presente artículo -relacionado con las responsabilidades administrativas- las demás conductas entendidas como actos u omisiones que consideren graves, así como las que llegaren a considerar leves, mismas que en ambos casos deberán ser acordes con el contenido del presente artículo. Asimismo, dichas Leyes*

*establecerán los plazos de prescripción de la extinción de la responsabilidad administrativa, tomando también como base los plazos de prescripción antes señalados para los actos u omisiones graves, así como para los calificados como leves.”*

**6.-** El artículo 114 *in fine* la Constitución al referirse a prescripción, toma como base a la responsabilidad administrativa, y por su parte, las leyes reglamentarias apartándose de lo anterior, hacen alusión a la prescripción de la facultad sancionadora de la autoridad para imponer sanciones. Situación anterior, que evidencia la incongruencia existente entre la Constitución y sus normas reglamentarias, de lo cual se desprende que los artículos 78 y 34 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, respectivamente, son inconstitucionales. Lo anterior se podría resolver mediante una reforma a dichos artículos, que cambie la frase facultad sancionadora de la autoridad, por extinción de la responsabilidad administrativa.

**7.-** Podemos señalar que la Constitución no señala en alguna de sus partes calificativo alguno para la prescripción como lo hace la Ley de Responsabilidades, ya que aquella la califica como *grave* y ésta última ni siquiera lo refiere de esa manera sino en términos económicos, situación que también resulta incongruente y por ende es de considerar inconstitucional al artículo 78. Ello es así ya que la fracción I establece que prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal; y de la interpretación de la fracción II del artículo 78, al señalar *II.- En los demás casos prescribirán en tres años*, en éstos también se debe incluir a las conductas que hayan causado un beneficio o daño económico por el infractor, y cuyo monto sea superior a diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal; en ese tenor, en las dos fracciones del citado artículo, se regula la prescripción de la facultad sancionadora de la autoridad en términos económicos en función de los montos (no más de

diez y superior a diez veces el salario mínimo mensual vigente en el D.F., respectivamente) antes señalados, dejando de contemplar el calificativo 'Gravedad' que señala la Constitución, de lo cual se advierte que dicho artículo no se enmarca en contexto alguno de justificación y mucho menos legal para estar redactado de esa forma, ya que a todas luces es inconstitucional.

Se propone a continuación una reforma al artículo 78 citado, pero en éste momento, decidimos ser congruentes con el contenido del trabajo y para tal efecto, en la propuesta de reforma se incluirá también el contenido del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Por esto, se propone reformar el contenido del artículo 78 en cita, no pasando inadvertido el 34 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para los que se propondría el texto siguiente:

*“Habrá responsabilidad administrativa, cuando los actos u omisiones de los servidores públicos sean contrarios a las normas que rijan el servicio público encomendado, y se considerarán graves, los actos u omisiones de los servidores públicos que afecten la correcta marcha de la administración pública al grado de que impidan la debida continuación o culminación de cualquier función o de un procedimiento establecido en las normas relacionadas con el servicio público que puedan redundar en perjuicio del interés social; o los que con motivo del exceso o negligencia en el cumplimiento de la función encomendada se genere afectación a garantías individuales; o los que causen un daño físico y/o moral en los que se demuestre que existió intención en su comisión; o aquellas con las que se obtenga un beneficio, se cause un daño o perjuicio patrimonial que afecte el patrimonio de cualquier autoridad o de particulares cuyo monto sea superior a 100 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al momento de su consumación.*

*Con relación a lo anterior, se considerarán actos u omisiones leves, todas las demás conductas que no se contemplen en el párrafo anterior, así como las que en su caso, hayan causado un perjuicio, daño o beneficio patrimonial cuyo monto sea hasta de 100 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al momento de su consumación.*

*Mediante la prescripción se extingue la responsabilidad administrativa por el simple transcurso del tiempo; en éste sentido prescribirán en 3 años, las conductas irregulares graves, contados a partir de su consumación. Y para el caso de actos y omisiones leves, la prescripción de la responsabilidad administrativa será de 1 año, también contado a partir de su consumación.”*

**8.-** Con la mejor de las intenciones, nos atrevemos a señalar, que no sólo en la Legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos hacen falta reformas, sino también en las autoridades encargadas de aplicarlas, ya que hace falta continuar a nivel institucional, especializando a los servidores públicos que desempeñen funciones dentro de las Contralorías Internas comenzando por los superiores jerárquicos, toda vez que en la práctica se advierte por regla general que existe desconocimiento del alcance de las normas que rigen dicha función, entre otras razones porque el llamado cambio de administración, ya que esto genera que ocupen cargos de tal naturaleza servidores públicos que no cuentan con la experiencia y conocimientos necesarios para desempeñar con la máxima diligencia el servicio encomendado y poder llevar a buen puerto una investigación de tal naturaleza. Situación anterior, que también provoca que quienes lleven a cabo investigaciones y procedimientos disciplinarios, se basen en machotes (que en muchas ocasiones contienen errores y que en su mayoría son rezagados en su contenido y alcance porque fueron hechos en administraciones pasadas) por tratar de palear sus deficiencias de falta de conocimiento de la materia de responsabilidades.

**9.-** Es necesario dar un giro en el cambio de perspectiva con relación a las ‘metas’ a conseguir por parte de las Contralorías Internas, toda vez que si bien es cierto que existe la obligación de resolver con expeditéz los procedimientos de responsabilidad, también lo es que el objetivo mal dirigido en la actualidad se centra en resolver el mayor número posible de expedientes de responsabilidades, muchas veces, yendo en contra de lo que la misma norma aplicable establece con tal de dar por concluido un

expediente, sin imponer sanciones a quien se debe, e inclusive, evitando radicar asuntos que pudieran generar como resultado la imposición de sanciones administrativas. Situación anterior que contribuye al engrandecimiento del vicio cada vez más arraigado denominado corrupción, por parte de quien se supone que debiera evitar tales actos contrarios a los principios de legalidad, honradez, etc.

**10.-** A nivel Distrito Federal, hace falta una reforma que permita a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, legislar en materia de responsabilidades de los Servidores Públicos, para poder llevar a cabo las modificaciones necesarias a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, e inclusive para poder crear una propia, que permita subsanar las deficiencias que actualmente presenta dicha norma.

**11.-** Es necesario que la Administración Pública a nivel Local y/o Federal, esté en contacto permanente con académicos especialistas en temas de responsabilidades como el que se desarrolla en la presente tesis y muchos otros más, con la finalidad obtener como resultado “mejores” Leyes basadas en criterios y conocimientos técnicos sólidos, que impidan en la medida de lo posible el nacimiento de proyectos y de Leyes en “blanco” o Leyes “huecas”, que resultan inconstitucionales.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo. *Auditoría al Desempeño en México*. 1ª edición, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, México, 2008.
- 2.- Acosta Romero Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso*. 12ª edición, editorial Porrúa, México, 1995.
- 3.- Arroyo Herrera, Juan Francisco. *Régimen Jurídico del Servidor Público*. 2ª edición, editorial Porrúa, México, 1998.
- 4.- Barragán Barragán, José. *El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824 (Antecedente Inmediato del Amparo)*. Publicación de la Coordinación de Humanidades U.N.A.M., México, 1978.
- 5.- Burgoa Orihuela, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. 5ª edición, editorial Porrúa, México, 1997.
- 6.- Carbonell, Miguel y otro. *Constituciones Históricas de México*. 1ª edición, editorial Porrúa, México, 2002.
- 7.- Carrancá y Trujillo, Raúl y Carrancá y Rivas, Raúl. *Derecho Penal Mexicano, Parte General*. 21ª edición, editorial Porrúa, México, 2001.
- 8.- Castro Estrada, Álvaro. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Editorial Porrúa, México, 1997.
- 9.- Castro y Castro, Juventino V. *El sistema Constitucional en las Declaratorias de Procedencia (desafueros)*. Editorial Porrúa, México, 2005.
- 10.- Castellanos, Fernando. *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*. 28ª edición, editorial Porrúa, México, 1990.
- 11.- Colín Sánchez, Guillermo. *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*. 13ª edición, editorial Porrúa, México, 1992.
- 12.- Del Castillo Del Valle, Alberto. *Bosquejo sobre responsabilidad oficial*. 1ª edición, editorial E.J.A. S.A. de C.V., México, 2004.
- 13.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 3ª edición, editorial Porrúa, México, 1999.
- 14.- Fernández Ruiz, Jorge. *Panorama del Derecho Mexicano- Derecho Administrativo*. 2ª edición, editorial Mc. Graw Hill, México, 1998.

- 15.- Fix Zamudio, Héctor y otros. *Exámen Retrospectivo del Sistema Constitucional Mexicano. A 180 años de la Constitución de 1824*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., 1ª edición, México, 2005.
- 16.- Gandara Ruiz Esparza, Alberto. *Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. Editorial Porrúa, México, 2007.
- 17.- García Torres, Arturo. *Responsabilidad de los Servidores Públicos, Poder Judicial de la Federación*. Editorial Porrúa, México, 2008.
- 18.- Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. 10ª edición, editorial Oxford University Press, México, 2005.
- 19.- González Jiménez, Arturo. *Comentarios a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. 1ª edición, editorial Ediciones Jurídicas Alma S.A. de C.V., México, 2004.
- 20.- González Oropeza, Manuel. *La Reforma del Estado Federal, Acta de Reformas de 1847*. 1ª edición, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1998.
- 21.- Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y otro. *La Constitución Mexicana en el Siglo XX*. 1ª edición, editado por Talleres de Offset y Diseño S.A de C.V., México, 1994.
- 22.- Haro Bélchez, Guillermo. *Memoria del Seminario Internacional sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Editado por el INAP, México, 2000
- 23.- Herrera Pérez, Alberto. *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Análisis Dogmático*. 1ª edición, editado por el INACIPE, México, 2008.
- 24.- Juárez Mejía, Godolfino Humberto. *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos Federales*, 2ª edición, editorial Porrúa, México, 2004.
- 25.- ----- *Elementos para una Teoría de la Responsabilidad Pública*. 1ª edición, editorial Porrúa, México, 2008.
- 26.- Larrañaga, Pablo. *El concepto de responsabilidad*. Editorial Fontamara, México, 2000.
- 27.- Machorro Narváez, Paulino. *La Constitución de 1857*. 1ª edición, Imprenta Universitaria, México 1959.

- 28.- Marín Gómez, Juan Carlos. *La Responsabilidad Patrimonial del Estado en México*. Editorial Porrúa, México, 2004.
- 29.- Márquez Gómez, Daniel. *Función Jurídica de Control de la Administración Pública*. 1ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 2005.
- 30.- Martínez Anzures, Luis Miguel. *Controles y Responsabilidad en el Sector Público*. Plaza y Valdés Editores, México, 2004.
- 31.- Moguel Caballero, Manuel. *La responsabilidad patrimonial del Estado*. Editorial Porrúa, México, 2006.
- 32.- Monserrit Ortiz Soltero, Sergio. *Las Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*. 3ª edición, editorial Porrúa, México, 2004.
- 33.- Pacheco Pulido, Guillermo. *Juicio Político, Declaración de Procedencia y Responsabilidad Administrativa*. Dirección General de Fomento Editorial de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 1998.
- 34.- Palavacini, Felix F. *Historia de la Constitución de 1917, Tomo II*. 1ª edición, editorial Lito Impresiones Macabra S.A. de C.V, México, 1992.
- 35.- Pantoja Morán, David. *El Supremo Poder Conservador.- El diseño institucional en las primeras Constituciones Mexicanas*. 1ª edición, editado por El Colegio de México y el Colegio de Michoacán, México, 2005.
- 36.- Pavón Vasconcelos, Francisco. *Manual de Derecho Penal Mexicano, Parte General*. Editorial Porrúa, México, 2008.
- 37.- Rabasa, Emilio O. *Historia de las Constituciones Mexicanas*. Serie A, Fuentes b) Textos y Estudios Legislativos, numero 63 del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., segunda reimpresión, editorial Cruz Editores, México, 2000.
- 38.- Reynoso Dávila, Roberto. *Teoría General de las Sanciones Penales*. Editorial Porrúa, México, 1996.
- 39.- Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*. 5ª edición, editorial Porrúa, México, 2000.
- 40.- Sayeg Helú, Jorge. *El Constitucionalismo Social Mexicano. La integración Constitucional de México (1808-1988)*. 1ª edición, editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

- 41.- Soberanes Fernández, José Luis y Orozco Enriquez, J. de Jesús, Coordinadores y otros. *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Editorial Manuel Porrúa, México, 1984.
- 42.- Soto Pérez, Ricardo. *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*. 9ª edición, editorial Esfinge, México, 1978.
- 43.- Suárez Camacho, Humberto. *El Sistema de Control Constitucional en México*. 1ª edición, editorial Porrúa, México, 2007.
- 44.- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Manual del Justiciable-Elementos de Teoría General del Proceso*. Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la S.C.J.N., segunda reimpresión, México, 2004.
- 45.- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Manual del Justiciable-Materia Administrativa*. 1ª edición, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la S.C.J.N., México, 2003.
- 46.- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Manual del Justiciable-Materia Penal*. 1ª edición, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la S.C.J.N., México, 2003.
- 47.- Tena Ramírez Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 34 edición, editorial Porrúa, México, 2001.
- 48.- Valadés, Diego. *El Control del Poder*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1998.

## **DICCIONARIOS**

- 1.- Chávez Castillo, Raúl. *Diccionario Práctico de Derecho*. 1ª edición, editorial Porrúa, México 2005.
- 2.- De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*. 27ª edición, editorial Porrúa, México, 1999.
- 3.- Fernández Ruiz, Jorge. *Diccionario de Derecho Administrativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M, editorial Porrúa, México, 1998.

- 4.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. 2ª edición, editorial Porrúa, México, 2004, tomos 'A', 'C', 'D-E', 'F-L', 'M-P', 'Q-Z'.
- 5.- Pavón Vasconcelos Francisco. *Diccionario de Derecho Penal*. 3ª edición, editorial Porrúa, México, 2003.
- 6.- Real Academia de la Lengua, *Diccionario de la Lengua Española*. 22ª edición, editorial Espasa Calpe S.A. de C.V., Madrid, 2001, Tomos I y II.

## **NORMATIVIDAD**

- 1.- Agenda Civil del Distrito Federal 2005. *Código Civil Federal*. Contenido General III, 9ª edición, editorial ISEF, México, 2005.
- 2.- Agenda de la Administración Pública del D.F. 2008-*Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*. 7ª edición, Editorial ISEF, México, 2008.
- 3.- Agenda de la Administración Pública Federal-*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. 18ª edición, editorial SISTA, México, 2007.
- 4.- Agenda Penal del D.F.2007-*Código Penal para el Distrito Federal*.19ª edición, editorial ISEF, Contenido General II, México, 2007.
- 5.- Agenda Penal del D.F.2007-*Código Penal Federal*.19ª edición, editorial ISEF, Contenido General IV, México, 2007.
- 6.- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. *Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, respecto de la iniciativa de Reforma al Título Cuarto y otros artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1982.
- 7.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Porrúa, México, 2003.
- 8.- Exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 1ª edición, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1982.

9.- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. 5ª edición, IFAI, México, 2006.

10.- Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal*. 2ª reimpresión, INFODF, México 2008.

11.- *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. 5ª edición, editorial Ediciones Luciana, México, Distrito Federal, 2002.

12.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público*. SECOGEF, México, 1994.

## **MEDIOS ELECTRÓNICOS**

1.- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación 2007*(Compact Disc). Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. México, 2007.

2.- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Legislación Penal y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación* (Compact Disc). Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. México, 2008.

3.- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. CD-IUS 2008.

## **PÁGINAS EN INTERNET**

1.- [www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx). Leyes. Consulta septiembre 2009.

2.- [http://.wikipedia.org/wiki/Juicio\\_de\\_residencia](http://.wikipedia.org/wiki/Juicio_de_residencia). Consultado en septiembre de 2009.