



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL PLAZO PARA OFRECER PRUEBAS Y ALEGATOS Y ADICIONAR AL ARTÍCULO 45, DE LA MISMA LEY, QUE EN RELACIÓN AL PROCEDIMIENTO PARA SANCIONAR LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SEA SUPLETORIO EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

## T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

SERGIO ROSEY CEDILLO

ASESOR:  
LIC. IRENE VAZQUEZ VELEZ



FES Aragón

MÉXICO 2011.



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.

## **DEDICATORIA**

### **A MI PADRE. †**

#### **ARQ. ALBERTO ROSEY RAMÍREZ.**

Quisiera que estuvieras a mi lado en estos momentos para poderlos disfrutar juntos, pero los tiempos de Dios, no son los tiempos del hombre, gracias por tu gran ejemplo cariño y amor.

Esta tesis y esfuerzo Papá esta dedicada a tu memoria.

Y ahora te puedo decir:

“Obra terminada Arquitecto”

Te quiero y extraño.

### **A MI MADRE.**

Por darme todo tu apoyo, amor y cariño incondicionalmente por estar a mi lado siempre en las buenas y en las malas, por que dios no me pudo haber mandado una Mamá mejor que tú, con este pequeño esfuerzo te pago un poco de lo mucho que te debo, gracias Mamá te quiero mucho.

### **A MI BEBÉ.**

Al escribirte estas líneas, aún no se sí serás hombre o mujer, pero lo que sí se, es que desde el momento en el que tu Mamá me dijo que estabas en camino, mi vida cambio para bien, desde este momento eres el motor de mi vida, aliciente e incentivo para ser mejor cada día, cuento los días para tenerte entre mis brazos, te amo, y espero que con el paso del tiempo cuando tengas edad para leer y comprender este trabajo sea para ti ejemplo de superación y logro profesional y por supuesto te sientas orgulloso de tu Papá.

## **AGRADECIMIENTOS**

### **A DIOS.**

Gracias por haberme dado la vida.  
Por haberme cumplido el sueño de culminar esta meta y por todas las bendiciones que recibo de ti, todos los días.

### **A GABRIELA ANAYA ALCANTARA**

Por tu apoyo y amor me has hecho el hombre mas feliz del mundo.

Gracias.

### **A MIS TÍOS LIDIA QUINTERO SÁNCHEZ Y PAULINO CEDILLO CARRILLO**

Por que desde que era niño siempre recibí de ustedes cariño y comprensión por brindarme todo su apoyo, cuando mi familia mas lo necesitaba y por que lo siguen haciendo sin recibir nada a cambio, no se como pagarles.

Gracias.

### **A MIS ABUELOS CELESTINO ROSEY MARROQUIN Y AVELINA RAMÍREZ ARRIAGA †**

Por haberme dado ese padre tan extraordinario que fue Alberto Rosey Ramírez, por que ustedes, son ejemplo de tenacidad, trabajo y esfuerzo para alcanzar las metas que uno se propone en la vida.

### **A MIS TÍOS ROSARIO ROSEY RAMÍREZ Y ALEJANDRO ROSEY RAMÍREZ.**

Gracias por el apoyo que siempre me han brindado, por su cariño, no necesitan decirme que siempre están con migo, por que de ante mano lo sé.

### **A MI PRIMO HECTOR ANTONIO PINEDA ROSEY.**

Por tu apoyo incondicional, cariño, amistad, ejemplo de dedicación y disciplina.

Sabes que te admiro y quiero Doc.

### **A MI PRIMO DIEGO PINEDA ROSEY.**

Por tu apoyo y cariño; esperando que muy pronto te encuentres en la misma situación que me encuentro ahora, que este trabajo de tesis sea ejemplo, para alcanzar tus propias metas y explotes con todo tu potencial, el gran abogado que eres.

## **A MIS PRIMOS**

Rosa María Cedillo Quintero, Pablo Cedillo Quintero, Alejandra Cedillo Quintero, Ricardo Cedillo Quintero, Olga Cruz y Norma Neri, por su cariño y apoyo incondicional que siempre me han brindado.

Gracias.

## **A MI PRIMA PILAR GUTIÉRREZ CEDILLO.**

Prima, sabes que siempre podrás contar conmigo, gracias por tu amor y cariño, gracias por preocuparte por nosotros y ayudarnos en los momentos más difíciles.

“Siempre para adelante “pay” para atrás ni siquiera para agarrar vuelo”

## **AL SEÑOR RODOLFO GARDUÑO CASTAÑEDA †**

Por el apoyo en los momentos en los que más lo necesitaba, siempre conté contigo incondicionalmente, no tengo como pagar tantas atenciones hacia mi familia, estaré eternamente agradecido.

“Gracias Rodolfo”

## **A MIS SOBRINOS.**

Pedro Ancheyta Cedillo, Nancy Garduño Gutiérrez, Ricardo Cedillo Cruz, Eduardo Cedillo Cruz, Alessandra Revilla Cedillo y Yeccer Garduño Gutiérrez.

Que sea esta tesis ejemplo de que cuando se tiene un sueño, como lo es, ser alguien en la vida, se puede alcanzar **siempre con dedicación, esfuerzo, sacrificio y estudio**, por que ustedes son el orgullo de sus padres y créanmelo; el entregarles un TITULO PROFESIONAL a sus Papás, es el regalo mas grande que puede recibir un padre de su hijo; **no se permitan perder el futuro que tienen por delante.**

## **A MIS AMIGOS**

Adrián Cabrera Rosiles, Roberto Carlos Piña Flores, Abel Ávila Barquera, Isaac Bernal Cantero y Alejandro Ordóñez, por todos los momentos que hemos pasado juntos, buenos y malos, por que con su amistad y apoyo he podido realizar este sueño.

Los admiro como profesionistas y los aprecio como amigos.

## **A LA LIC. IRENE VAZQUEZ VELEZ.**

Mi agradecimiento y admiración, gracias por brindarme parte de su valioso tiempo para la asesoría de esta tesis, por ayudarme a expresar y plasmar en esta tesis mis ideas e inquietudes en el amplio campo de estudio como lo es la Ciencia Jurídica, sin su colaboración nunca hubiera podido terminar este trabajo.

## **A LOS LICENCIADOS.**

**Sandra Sánchez González, Patricia Carrillo Gómez y Jorge N. Aguilar Rodríguez.**

Siendo mis Jefes en diversas etapas de mi vida laboral y maestros en la práctica profesional, mi mas profundo y fraternal reconocimiento y agradecimiento, por haber depositado en mi su confianza para desempeñar las diferentes actividades que se exigían en el campo laboral y haber tenido el honor de colaborar con ustedes aprendiendo de todos y cada uno, las diferentes maneras de interpretar y aplicar el derecho, agradeciendo sus atinados consejos, respecto de esta hermosa carrera que es la abogacía.

(“Por que las cosas se hacen bien o mejor no se hacen” ¿verdad Lic. Sandra?)

“La lealtad, no se escribe en los curriculums.”

## **A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO (U.N.A.M).**

Mi más profundo agradecimiento por haberme aceptado dentro de tus aulas y campus universitarios, desde el bachillerato hasta la culminación de mi carrera profesional, por que dentro de tus salones con tus maestros y alumnos, fueron la luz del conocimiento que capitalizados conformaron mi formación profesional.

“Es un orgullo ser de la U.N.A.M”

**Y PARA TODOS AQUELLO QUE ME PREGUNTABAN QUE PARA CUANDO EL TÍTULO.**

**“HAY ESTA SEÑORES”.**

*LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS NO PUEDEN DISPONER DE RENTAS SIN RESPONSABILIDAD. NO PUEDEN GOBERNAR A IMPULSOS DE UNA VOLUNTAD CAPRICHOSA, SINO CON SUJECCIÓN A LAS LEYES. NO PUEDEN IMPROVISAR FORTUNAS NI ENTREGARSE AL OCIO Y LA DISPOSICIÓN, SINO CONSAGRARSE ASIDUAMENTE AL TRABAJO, DISPONIENDOSE A VIVIR EN LA HONRADA MEDIANÍA QUE PROPORCIONA LA RETRIBUCIÓN QUE LA LEY SEÑALA.*

***LIC. BENITO JUÁREZ.***

## ÍNDICE

Pág.

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>I - V</b>
--------------------------	--------------

### **CAPÍTULO 1 ANTECEDENTES Y GENERALIDADES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO.**

<b>1.1 Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos de 1896.....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1940.....</b>	<b>6</b>
<b>1.3 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980.....</b>	<b>9</b>
<b>1.4 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.....</b>	<b>12</b>
<b>1.5 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002.....</b>	<b>14</b>
<b>1.6 Concepto de Responsabilidad de los Servidores Públicos.....</b>	<b>17</b>
<b>1.6.1 Concepto de Servidor Público y Funcionario Público.....</b>	<b>18</b>
<b>1.6.2 Concepto de Servicio Público.....</b>	<b>28</b>
<b>1.6.3 Responsabilidades de los Servidores Públicos.....</b>	<b>33</b>
<b>1.6.3.1 Responsabilidad Política.....</b>	<b>35</b>
<b>1.6.3.2 Responsabilidad Administrativa.....</b>	<b>41</b>
<b>1.6.3.3 Responsabilidad Penal.....</b>	<b>48</b>
<b>1.6.3.4 Responsabilidad Civil.....</b>	<b>54</b>

### **CAPÍTULO 2 MARCO LEGAL EN LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

<b>2.1 Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos 108, 109 y 113.....</b>	<b>65</b>
<b>2.2 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Artículos 21 y 47.....</b>	<b>69</b>
<b>2.3 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Artículos 64 y 45.....</b>	<b>77</b>

## **CAPÍTULO 3 ANÁLISIS AL PROCEDIMIENTO PARA SANCIONAR LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE LABORAN EN EL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO LOS DEL GOBIERNO FEDERAL.**

<b>3.1</b>	<b>Conceptos de Procedimiento Administrativo.....</b>	<b>84</b>
<b>3.2</b>	<b>Competencia de la Contraloría Interna como área responsable del Procedimiento Administrativo de Responsabilidad.....</b>	<b>85</b>
<b>3.3</b>	<b>Medios de Procedibilidad.....</b>	<b>89</b>
<b>3.3.1</b>	<b>La Queja.....</b>	<b>90</b>
<b>3.3.2</b>	<b>La Denuncia.....</b>	<b>91</b>
<b>3.4</b>	<b>La Sanción.....</b>	<b>94</b>
<b>3.5</b>	<b>El Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....</b>	<b>103</b>
<b>3.6</b>	<b>El Artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....</b>	<b>113</b>
<b>3.7</b>	<b>La Supletoriedad.....</b>	<b>118</b>
<b>3.7.1</b>	<b>Reglas de aplicación.....</b>	<b>120</b>
<b>3.7.2</b>	<b>La supletoriedad prevista en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Artículo 47 y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos Artículo 45 y sus criterios jurisprudenciales en ambos casos.....</b>	<b>121</b>

## **CAPÍTULO 4 PROPUESTA PARA REFORMAR EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL PLAZO PARA OFRECER PRUEBAS Y ALEGATOS Y ADICIONAR AL ARTÍCULO 45, DE LA MISMA LEY, QUE EN RELACIÓN AL PROCEDIMIENTO PARA SANCIONAR LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SEA SUPLETORIO EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.**

<b>4.1</b>	<b>Reforma al Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....</b>	<b>129</b>
<b>4.2</b>	<b>Adición al Artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....</b>	<b>130</b>
	<b>Conclusiones.....</b>	<b>133</b>
	<b>Bibliografía.....</b>	<b>140</b>



## INTRODUCCIÓN

La corrupción es uno de los más grandes males sociales, es por decirlo de una manera la enfermedad que corroe los cimientos sociales y que avanza a pasos agigantados en los últimos veinticinco años. Desafortunadamente, los funcionarios públicos honestos, que sí los hay, son los menos y están condicionados a un sistema que es peligrosamente contagioso.

Es probable que el alto índice de delincuencia obedezca también al desconcierto de la población por la pérdida de los valores morales y sociales. Al perderse los valores morales políticos en las diferentes esferas de gobierno se pierden consiguientemente los valores morales y sociales de la población. Paulatinamente hemos pasado del silencio y la conformidad, a la sorpresa y a la indiferencia, de la sorpresa y la indiferencia a la indignación y finalmente de la indignación pasamos a la complicidad, ya sea activa o pasiva.

El servidor público corrupto es un cómplice pasivo de los peores criminales, los que tienen el poder público y deben ejercerlo en beneficio de la sociedad lo utilizan para satisfacer sus deseos y hasta sus caprichos. El ejemplo arrastra, Gobernantes corruptos, generan criminalidad y corrupción social.

Si los órganos de gobierno de jerarquía superior se apartan de criterios que deben orientar su quehacer público y no son capaces de dirigir, supervisar y controlar a los inferiores a su cargo, la ciudadanía tiene el derecho y los medios legales para exigir a los servidores cuentas de actuación y en su caso, a través de esos medios legales, obtener la sanción de los individuos corruptos o infractores de la norma. En un Estado de Derecho la sujeción a la Constitución y a las leyes que de ella se derivan y la obligación de responder por su incumplimiento, es fundamental para su buena marcha.



Es por ello que el presente trabajo tiene como objetivo analizar el procedimiento de responsabilidad administrativa esto derivado de que, al revisar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual es aplicable a los Servidores Públicos del Distrito Federal, se aprecia que en el proceso para sancionar la responsabilidad administrativa que se encuentra en el artículo 64 es equiparable a un juicio sumario, toda vez que en la substanciación de una sola audiencia el probable responsable deberá aportar las pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, teniendo un corto plazo para la preparación de su defensa, el cual a nuestra consideración debería ampliarse para una mejor aportación de pruebas y mejor defensa.

Por otro lado al revisar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos la cual es aplicable a los Servidores Públicos del ámbito Federal, se detecta que el artículo 21, el cual marca el procedimiento para sancionar la responsabilidad administrativa, el plazo para el ofrecimiento de pruebas y alegatos se dan en períodos de tiempo más amplio (plazo de cinco días hábiles), ofreciendo al servidor público una mejor preparación de su defensa.

Así mismo, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, describe que al momento de encontrarse con alguna laguna jurídica en el procedimiento para sancionar la responsabilidad administrativa, así como para la apreciación de las pruebas, se deberá observar las disposiciones del Código Federal de Procedimiento Penales, así mismo se sujetará en lo conducente a las del Código Penal. Y en el caso de la Ley de Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se menciona que en todas las cuestiones relativas al procedimiento para sancionar la responsabilidad administrativa, así como a la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.



Dando como resultado una controversia, y desigualdad a nuestro parecer en la substanciación del procedimiento para sancionar la responsabilidad administrativa que tienen los servidores públicos del Distrito Federal en comparación con los del Gobierno Federal, ya que en primer lugar al servidor público del Gobierno Federal se le concede más tiempo para ofrecer sus pruebas y así tener una mejor defensa, asimismo si la Ley fuera obscura en cuanto al procedimiento para sancionar la responsabilidad administrativa se sujetaría a lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles, y no así el servidor público del Distrito Federal que tendrá que substanciar todo el procedimiento para sancionar la responsabilidad administrativa en una sola audiencia y si la Ley fuese obscura se deberá sujetar a lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Penales, siendo esto controversial y desigual que se lleve un procedimiento de responsabilidad de tipo administrativo bajo las leyes del orden penal.

El presente trabajo se desarrollará en cuatro capítulos que comprenden en lo particular:

En el Primer Capítulo haremos una retrospectiva histórica en los antecedentes generales de los Servidores Públicos en México, haciendo referencia a la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos de 1896, 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 de 1940, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, y por ultimo y de reciente creación la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del año 2002, así mismo daremos un marco conceptual de lo que es la responsabilidad administrativa, cual es la diferencia de servidor público y servicio público, finalizando este capítulo con el estudio de las diferentes responsabilidades que existen en nuestro sistema



Jurídico como son: la Responsabilidad Política, la Responsabilidad Administrativa, la Responsabilidad Civil y la Responsabilidad Penal.

Conciérne al contenido del Segundo Capítulo de esta tesis el estudio del marco legal en la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, específicamente analizando los artículos 108, 109 y 113 Constitucionales, 21 y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y los artículos 64 y 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por su parte el Tercer Capítulo está destinado a analizar el procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos que existe en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley que es aplicable para los servidores públicos que laboran en el Distrito Federal y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, aplicable para los trabajadores que laboran en el ámbito Federal, partiendo del concepto de procedimiento administrativo, cual es la competencia de la contraloría interna dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa, los medios de procedibilidad para iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa como lo es la queja y la denuncia y una vez concluido el procedimiento las sanciones a que son acreedores los servidores públicos.

Analizaremos los dos procedimientos que existen, el primero en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Artículo. 64), aplicable a los Servidores Públicos del Distrito Federal y el segundo en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (Artículo. 21), aplicable a los Servidores Públicos del ámbito Federal, para culminar este capítulo analizaremos que es la supletoriedad y sus reglas de aplicación en el procedimiento de responsabilidad administrativa, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, razonado el por que, en la Ley Federal de Responsabilidades



Administrativas de los Servidores Públicos es aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles y por que, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales, resultando con esto la controversia y desigualdad en la substanciación del procedimiento de responsabilidad administrativa, dicha controversia ha llevado a desatar diferentes tesis jurisprudenciales pronunciándose en ambos sentidos, es decir; hay tesis que dictan que el procedimiento de responsabilidad administrativa debe ser supletorio el Código Federal de Procedimientos Penales, y hay otras tesis que dicen que el procedimiento de responsabilidad administrativa debe ser supletorio el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Del análisis desarrollado en los capítulos anteriores, que sirven como base para exponer en el Capítulo Cuarto y último a mí parecer, la necesidad de reformar el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el plazo para ofrecer pruebas y alegatos y adicionar al artículo 45 de la misma Ley, que en relación al procedimiento para sancionar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos sea supletorio en Código Federal de Procedimientos Civiles.



## **CAPÍTULO 1**

### **ANTECEDENTES Y GENERALIDADES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO.**

Empezaremos por mencionar que para una mejor comprensión de este tema de tesis que se desarrollará, es necesario mencionar los antecedentes del mismo para su mejor comprensión, por lo tanto se hará un esbozo acerca de la forma en que se concibe y regula la responsabilidad de los servidores públicos, conforme a lo establecido por las leyes de 1896, 1940, 1980, 1982 y 2002.

#### **1.1 Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos de 1896.**

Esta Ley nace durante la vigencia de la Constitución de 1857, precisamente el día 6 de junio de 1896, día en el cual se publica en el Diario Oficial de la Federación, reglamentando los artículos 104 y 105 de la misma Constitución. Esta ley únicamente describía quienes eran los altos funcionarios públicos federales, mismos que a continuación se describen:

Diputados, Senadores, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y Secretarios de Despacho, Gobernadores de los Estados y El Presidente de la Republica.

Asimismo, preveía dos tipos de responsabilidad las cuales eran:

- 1) La Responsabilidad Penal, la cual era originada por la comisión de un delito común por un alto funcionario, y;
- 2) La Responsabilidad Oficial la cual se determinaba por la comisión de delitos por parte de estos.



Es importante destacar que esta ley determinaba que los funcionarios antes mencionados, respondían por los ilícitos que cometían durante el tiempo de su respectivo encargo, de igual manera, respondían por las faltas u omisiones oficiales durante su encargo.

Por lo anterior señalaremos el procedimiento que normaba en cada caso:

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

Instrucción.- En esta ley facultaba a la Cámara de Diputados, en los casos de procedencia en contra de un alto funcionario que gozaba de fuero constitucional, ya se por acusación, por denuncia de particulares, por que el interesado solicitaba la declaración de inmunidad por seguirse causa en su contra por un Juez incompetente o por que una autoridad cualquiera de noticia de estar instruyendo averiguación que detecte a cualquier alto funcionario.

Una vez que se estuviera en uno de los supuestos los secretarios darían cuenta a la instancia respectiva, en sesión secreta el presidente de la cámara, mandaba pasar los documentos a la sección instructora que correspondía, la cual emitía en su dictamen lo siguiente:

- a) Si el hecho que se atribuye al alto funcionario, esta o no calificado por las leyes como delito;
- b) Si la existencia de este delito, se justificaba;
- c) Si existían presunciones o datos suficientes a juicio de la sección instructora, para creer racionalmente que el funcionario puede ser el autor del hecho criminoso y;
- d) Si por razón de la época en que el delito se cometió y de las funciones públicas de la persona de que se trataba, gozaban o no de fuero Constitucional.



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

Declaración de inmunidad.- De igual forma, si era seguida una causa por un alto funcionario y este solicitaba de la cámara la declaración de inmunidad por no haberse hecho la declaración previa de “ha lugar a proceder”, la secretaría de la cámara o de la comisión permanente, libraba oficio al juez o tribunal que estuviere procediendo, a fin de que se suspendiera toda la substanciación del procedimiento respecto de este alto funcionario y respetara su inmunidad.

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

Una vez que se había dado cuenta con el dictamen, el presidente de la Cámara de Diputados anunciaba a la Cámara de Senadores que debía erigirse en gran jurado al siguiente día, haciéndole saber al acusado y acusador. Estipulando, para el caso de que el acusado estuviere fuera del lugar de residencia del congreso, pero no del país o prófugo, se fijará prudentemente el día en que deba verificarse el acto, el acusado podría nombrar uno o dos defensores.

Resolución.- Una vez erigida la cámara en gran jurado se procedía a leer todo el expediente, y después de hacer uso de la palabra tanto el acusador y el acusado y sus defensores, se retiraban a efecto de que se diera cuenta del dictamen y se ponían a discusión, tanto en lo general como en lo particular, y una vez puesta a



Votación por mayoría absoluta de votos, si se declaraba que había lugar a proceder en contra del acusado, este era separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

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

b) Procedimiento para el supuesto de responsabilidad oficial.

En esta ley no se especificaban plenamente los delitos oficiales, cometidos por los altos funcionarios durante el ejercicio de sus funciones, sino únicamente se remitían a la ley de 1870 y al Código Penal de 1872, en dichos ordenamientos se establecía como delitos oficiales los siguientes:

“El ataque a las instituciones democráticas, el ataque a la forma de gobierno republicano representativo federal, el ataque a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquier infracción de la constitución o leyes federales en puntos de gravedad.”<sup>1</sup>

El Código Penal de 1872, enunciaba en su Capítulo VIII, Título Undécimo, a los delitos oficiales y se determinaba sobre algunos de los delitos de los altos funcionarios de la federación en su artículo 1059 y 1060 los cuales disponían:

Artículo 1059.- Todo ataque a las instituciones democráticas a la forma de gobierno adoptado por la nación o a la libertad de sufragio en las elecciones populares, la usurpación de atribuciones, la violación de alguna de las garantías individuales, y cualquier otra infracción de la Constitución y Leyes Federales en que incurran los

---

<sup>1</sup> F. CARDENAS Raúl. “La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos”, Porrúa, México, 1982, p. 36.



Altos funcionarios de que hablaba el artículo 103 Constitucional; se castigará con las penas que señalaba la Ley Orgánica del 3 de noviembre de 1870.

“Artículo 1060.- cualquier otro delito de dichos funcionarios que no sea de los enumerados en el artículo anterior se castigaría con arreglo a las prevenciones de este Código.”<sup>2</sup>

Una vez expuesto lo anterior procederemos a explicar como era el procedimiento en estos casos:

Sección instructora.- Esta Ley, hacia referencia en su Capítulo II al procedimiento, por delitos cometidos por los altos funcionarios, en el ejercicio de sus funciones, los cuales como ya hemos mencionado la ley de 1870 y el Código Penal de 1872 los enumeraba. Este capítulo se denominaba “ Las Secciones Instructoras”, compuesto de cuatro artículos, en los cuales se ordenaba que en la segunda sesión ordinaria del primer año, del primer período, la gran comisión de cada cámara, proponía dos grupos de dieciséis individuos en la cámara de diputados y diez en la cámara de senadores de los que se sacarían por suerte, en cada cámara, cuatro individuos para que formen las secciones instructoras del gran jurado, debiendo ser presidente de cada sección, el primero en ser nombrado y secretario sin voto el último; los restantes sujetos designados, permanecían adscritos a la gran comisión, como substitutes en su caso y su nombramiento como miembros de dichas comisiones, sería preferentemente a la de cualquier otra comisión.

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

Jurado de sentencia.- La Cámara de Senadores tenía el carácter de jurado de sentencia, el cual aplicaba la pena que la ley designaba y ponía al acusado a disposición del juez competente, en el supuesto de responsabilidad por algún delito

---

<sup>2</sup> Ibidem., p. 30.



Común, y de que la cámara de diputados hubiere formulado la respectiva declaración de procedencia, es importante destacar que esta ley establecía que los veredictos de acusación y sentencia eran irrevocables, y no podía otorgarse la gracia del indulto a los condenados por responsabilidad oficial.

“De lo anterior podemos concluir que todo el enfoque de responsabilidad seguía encadenada a la materia política y penal, sin que el derecho disciplinario tuviera la posibilidad de una base jurídica administrativa para su desarrollo”.<sup>3</sup>

## **1.2 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1940.**

El 5 de febrero de 1917, se promulgó la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la que se establecía como hasta la fecha, en el Título IV, las bases de la responsabilidad de los entonces denominados funcionarios públicos, sin mencionar a los demás empleados de la Federación.

El artículo 108 Constitucional, disponía que los Servidores y Diputados del Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República eran responsables de los delitos comunes que cometían durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurren en el ejercicio del mismo.

En las disposiciones que formaron el texto original del Título Cuarto, es decir de los artículos 108 al 114 Constitucional, ninguno se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló, lo relacionado a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones federales, que

---

<sup>3</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. “El Derecho Disciplinario de la Función Pública”, Segunda edición, Instituto de Administración Pública, A.C., México, 1992, p. 86.



Podrían identificarse como las responsabilidades administrativas sin manifestarse su contenido.

Así mismo en esta misma Constitución, en el Párrafo Quinto del artículo 111, establecía que el Congreso de la Unión debía expedir a la brevedad, una Ley de Responsabilidades para todos los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, esto debido a que la anterior Ley era reglamentaria de la Constitución de 1857.

Sin embargo, no fue sino hasta el 21 de febrero de 1940, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, 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” también conocida como Ley Cárdenas.

Esta ley, ya se refiere mas en particular a un catálogo de responsabilidades que sería el antecedente de lo que hoy en día regula el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En su artículo 18 y sus 72 fracciones, se regulaba de manera precisa cuales eran considerados delitos oficiales, describiéndose ampliamente algunas cuestiones que a la fecha son obsoletas pero otras que incluso consideramos que nunca debieron ser omitidas por las leyes que le sucedieron.

En esta ley se contemplaban ya los antecedentes de lo que hoy es la Declaración de Procedencia y el Juicio de Desafuero; señalaba que eran sujetos de esa Ley los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito Federal y Territorios Federales, denominado altos funcionarios, al Presidente de la Republica, a los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Autónomo, el General de la República y los Gobernadores y Diputados de las Legislaturas Locales.



Explicaba de manera general, en su artículo 1°, cuando existía responsabilidad por parte de los funcionarios públicos, de la siguiente manera:

Artículo 1°.- Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño del cargo que tengan encomendado, en los términos de las Leyes especiales a que esta Ley se refiere.

Asimismo señalaba que el Presidente de la República sólo podría ser acusado durante el período de su encargo y un año después de dejarlo.

Esta Ley diferenciaba entre los delitos federales y las faltas oficiales, definiendo éstas últimas por exclusión, al establecer que las infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales no señaladas como delitos, se conceptuaban como faltas oficiales, por las cuales se sancionaría con la suspensión del cargo de uno a seis meses.

Las sanciones que recaían al incumplimiento de las responsabilidades eran la destitución del cargo o del honor de que se encontrara investido, la inhabilitación de cinco a diez años, las penas pecuniarias y la privación de la libertad hasta por doce años.

Dicha Ley, regulaba procedimientos diferentes para altos funcionarios de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales o del orden común y respecto de los demás funcionarios, por delitos y faltas oficiales, para lo cual estableció el jurado popular y otro respecto de los funcionarios del poder judicial.

En lo que se refiere a los delitos y faltas oficiales, el procedimiento debía operar en forma ordinaria, y una vez terminado el mismo y formuladas las conclusiones del Ministerio Público Federal, el Juez debía remitir el expediente al Jurado de



Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación para que dictara sentencia.

A los Gobernadores y Diputados de los Estados se les señalaba que tenían que ser responsables en su calidad de auxiliares de la Federación.

Por lo que respecta a los funcionarios del orden judicial tales como Ministros de la Suprema Corte, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y Jueces del Orden Común, el Presidente de la República estaba facultado para pedir a la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta.

La Cámara de Diputados debía resolver si consideraba que procedía la petición y turnarla en su caso, a la Cámara de Senadores para la resolución correspondiente.

### **1.3 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980.**

Esta ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, abrogando la llamada Ley Cárdenas de fecha 21 de febrero de 1940.

Las responsabilidades, fueron establecidas conforme al artículo 1° señalando que los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal, eran responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de esta Ley.

Enunciaba como sujetos de responsabilidad a los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Secretarios de Estado, y al Procurador de la República por los delitos comunes y los delitos y faltas oficiales que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo.



Esta ley se refería a tres tipos de delitos; los comunes; los delitos oficiales y las faltas oficiales, siendo los dos primeros de carácter penal.

Aun que en el caso de los llamados “delitos oficiales” se diferencian estos en razón del tipo del sujeto infractor.

Conforme a su artículo 30 los definía de la siguiente manera:

“Artículo 30.- Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidas durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho”.<sup>4</sup>

Asimismo, enlistaba a los delitos oficiales de la manera siguiente:

El ataque a las Instituciones democráticas, el ataque a la forma de Gobierno Republicano Representativo Federal, el ataque a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las Instituciones, las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, por las violaciones sistemáticas de las garantías individuales y sociales y, en general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

Esta ley aplicaba en juicio político para juzgar a los altos funcionarios, por la comisión de delitos oficiales, el cual se llevaba a cabo ante el poder legislativo, mediante la acusación de la Cámara de Diputados, ante el Senado erigido en Gran Jurado.

---

<sup>4</sup> Ibidem, p.92.



Lo antes mencionado se encontraba fundamentado en el artículo 111 Constitucional, párrafo primero el cual establecía:

“Artículo 111.- De los oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado, pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados. sí la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que si éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro por tiempo que determine la Ley”

Las faltas oficiales, las definía ésta Ley 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”

Dichas faltas oficiales eran sancionadas, tomándose en cuenta lo siguiente:

- 1) Funcionarios con fuero.
- 2) Funcionarios y empleados sin fuero.

Además dicho ordenamiento señalaba la sanción que debía imponerse por la comisión de faltas oficiales por funcionarios con fuero, imponiendo como sanción la suspensión del cargo, siendo esta de uno a seis meses e inhabilitación hasta por un año, asimismo la sanción por cuanto a las faltas oficiales por parte de funcionarios y empleados sin fuero.

Asimismo señalaba que cuando se tratara de funcionarios y empleados de la Federación que no fueran de alto nivel, que incurrieran en una actuación que afectare los intereses públicos, se llevaría un procedimiento especial, que podía ser de dos maneras:



La primera en forma ordinaria ante el juez penal, hasta la formulación de conclusiones, y la segunda ante un jurado popular denominado Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

#### **1.4 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.**

En 1982, Miguel de la Madrid Hurtado entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, instrumentó la política de *“renovación moral”*, realizando una reforma Constitucional a través de la cual se regularon las responsabilidades de los servidores públicos, mismas que se clasificaron en responsabilidad penal, política, administrativa y civil.

En la iniciativa que dio origen a esta reforma, se señala que “es impostergable la necesidad de actualizar esas responsabilidades, renovando de raíz el Título IV Constitucional que actualmente habla de las responsabilidades de los funcionarios públicos”. Se cambia al de “responsabilidades de los servidores públicos” desde la denominación hay que establecer la naturaleza del servicio de la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión.

Esta Ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1982, abrogando a la diversa de fecha 4 de enero de 1980, esta Ley suprimió los términos de altos funcionarios y empleados, denominándolos en términos generales como servidores públicos, teniendo como innovación destacada tratándose de la Declaración de Procedencia, el sistema unicameral, por lo que la Cámara de Diputados conoce y resuelve sin abordar y resolver de fondo el problema planteado, por su parte el Juicio Político es regulado mediante el sistema bicameral, actuando la Cámara de Diputados como acusadora y la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia.



Y definía las nuevas bases de responsabilidades de los servidores públicos, a fin de que éstos se condujeran con la debida diligencia, honradez, lealtad e imparcialidad.

Definió las obligaciones políticas y administrativas, es decir, las responsabilidades por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, los medios para identificarlos, las sanciones y los procedimientos para aplicar las mismas.

La Ley Federa de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece las bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público y separa de manera clara las cuatro modalidades de la responsabilidad; la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas y la política y administrativa.

Dicha Ley determinó las conductas por las cuales, por afectar los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho, se incurre en responsabilidad administrativa y la imposición de las sanciones de esta naturaleza.

Por otra parte, se incluye la sanción económica por violaciones graves y sistemáticas a los planes, programas y presupuestos y a las leyes que determinan el manejo de los fondos públicos.

Así mismo como ya se dijo también regula el procedimiento de declaración de procedencia, en el cual se establece el desarrollo de la investigación tendiente a determinar la presunta comisión de un delito por los servidores públicos, para los cuales la Constitución determina el requisito de desafuero para así poder proceder en su contra con arreglo a la legislación penal.

A diferencia de la legislación que le antecedió, ésta Ley regula cuestiones novedosas tales como el conflicto de intereses y el nepotismo y se establece un procedimiento más claro y sencillo.



En esta Ley, se incluyó por primera vez el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, obligándolos a presentar anualmente su declaración patrimonial, así como iniciar y concluir un cargo.

Por último es importante destacar que esta Ley prevé en su artículo 4° el establecimiento en todas las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, unidades de quejas y denuncias a las que el público tenga fácil acceso para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

### **1.5 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002.**

Esta Ley, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002 y su creación se debió a la necesidad de contar con una legislación que regulará especialmente a las responsabilidades administrativas, dejando a un lado la Responsabilidad Política prevista en la Ley de 1982 y que quedó intocada para esos efectos.

Con este nuevo ordenamiento se propuso llevar a la realidad las normas básicas de las responsabilidades de los servidores públicos contenidas en el Título Cuarto de la Constitución y dotarlas de plena eficacia para cumplir con sus objetivos.

Surgió como “una amplia e innovadora propuesta contra la corrupción e impunidad”, según se señala en su propia exposición de motivos.

Se retomaron gran parte de las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y se ampliaron y corrigieron algunas otras, los principales cambios y adiciones fueron los siguientes:



Respecto de las autoridades facultadas para aplicar la Ley, se extendió esta prerrogativa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Consejo de la Judicatura Federal, los Tribunales Agrarios, el Instituto Federal Electoral, la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos así como al Banco de México.

Se agrupan en un sólo ordenamiento jurídico, las normas sobre responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos Federales, dejando como cuestión aparte las responsabilidades política, civil y penal.

Se impusieron controles adicionales y sanciones administrativas para evitar el aprovechamiento de poder de influencia o de la información a que tenga acceso el servidor público por virtud del empleo, cargo o comisión en que se desempeñe; esto incluso, por una temporalidad de hasta un año después del retiro de su encargo.

Se impide a los servidores públicos con ciertos cargos en el Instituto Federal Electoral y en particular a sus Consejeros y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aceptar posiciones en la administración que haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.

Se modernizó el sistema de información del registro patrimonial de los servidores públicos.

Se amplió el catálogo de servidores públicos obligados a presentar declaración patrimonial.

Se incluye la modernización para presentar las declaraciones patrimoniales por medios magnéticos o remotos de comunicación electrónica.

Se establecieron nuevas medidas preventivas para evitar responsabilidades.



Se incluye la figura de la creación de un “Código de Ética” aplicable en la Administración Pública Federal.

Se establece una medida precautoria para que se cumplan las sanciones económicas al introducir el embargo precautorio en el caso de posible aplicación de las mismas.

Se aumentaron los plazos de prescripción a tres y cinco años respectivamente.

Se estableció la obligación por parte de las Dependencias, Entidades e Instituciones Públicas de proporcionar la información fiscal, inmobiliaria o de cualquier otro tipo relacionada con los servidores públicos, sus cónyuges, concubinas o concubinarios y dependientes económicos directos, con la finalidad de que la autoridad verifique la evolución del patrimonio de aquellos.

Se modificó la figura de la reincidencia, dándole mayor claridad a este supuesto.

Se incluye como novedad, que en caso de la sanción al servidor público se hubiere difundido por algún medio masivo de comunicación, al no haber responsabilidad que fincar, deberá hacer pública también dicha circunstancia.

En cuanto a las sanciones económicas, se establece como nueva figura que no podrá ser menor o igual proporción al daño, perjuicio o beneficio obtenido y de máximo tres tantos, a diferencia de los dos tantos que se establecían en la anterior ley y que habían sido declarados inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Incluye novedades en el procedimiento como el hecho de otorgar cinco días al servidor público, posteriores a la audiencia de ley, para que presente las pruebas en su favor.



Así mismo se concede un plazo de cuarenta y cinco días hábiles prorrogables por una sola vez a las autoridades para que resuelvan los procedimientos disciplinarios.

Es importante destacar que de acuerdo al artículo Segundo Transitorio de esta Ley, dispone: “Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere 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. Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local del Distrito Federal”.

### **1.6 Concepto de Responsabilidad de los Servidores Públicos.**

“Desde el punto de vista etimológico la palabra responsabilidad es decir, *responsum* – en un sentido restringido responsable – significa el obligado a responder de algo o de alguien”.<sup>5</sup>

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española la responsabilidad tiene las siguientes acepciones:

- “2. f. Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal.
3. f. Cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro en cosa o asunto determinado.
4. f. Der. Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente”<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Responsabilidad del Estado, en <http://cnh.gob.mx/documentos/8/5/art/archivos/wtd9d1rd.html>

<sup>6</sup> Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda edición, [En línea]. Disponible: <http://www.rea.es/> 14 de abril de 2010. 21:00 PM



La Enciclopedia Jurídica Mexicana establece que:

“Por responsabilidad puede entenderse la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido o el daño causado a un tercero, por que así lo disponga una ley, lo requiera una convención originaria, lo estipule un contrato, o se desprenda de ciertos hechos ocurridos con independencia de que en ellos existía o no culpa del obligado a subsanar”.<sup>7</sup>

Como es de observarse los elementos que se distinguen en las anteriores definiciones son:

Daño o perjuicio, obligación y reparación.

Los servidores públicos son sujetos de responsabilidad por los actos u omisiones que realicen derivados de sus funciones. En México en materia de responsabilidades de los servidores públicos encontramos dentro del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuatro tipos de responsabilidades:

Responsabilidad política, responsabilidad penal, responsabilidad administrativa y responsabilidad civil.

### **1.6.1 Concepto de Servidor Público y Funcionario Público.**

Como ya lo hemos dicho el 28 de diciembre de 1982 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación ciertas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a otros ordenamientos con el propósito de renovar las bases legales para prevenir y sancionar la corrupción en el servicio público.

---

<sup>7</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IV F-L, IJ-UNAM, Primera edición, Porrúa, México, 2002, p. 168.



Una de éstas reformas es la que refiere al tratamiento Constitucional del término “Servidor Público”, que desde esa fecha debe aplicarse a todos aquellos que han sido nombrados para desempeñarse laboralmente en cualquiera de los Órganos Públicos de Gobierno, independiente mente de su jerarquía, rango origen o lugar de empleo, cargo o comisión.

El propósito de esta reforma fue dar un trato igualitario en la ley a los servidores públicos y suprimir la idea de fueros, tribunales o privilegios especiales; en este orden de ideas, el artículo 108 de nuestro máximo ordenamiento señala, en forma enunciativa, que deben ser considerados como servidores públicos.

- Los representantes de elección popular como: el Presidente de la República, los Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión, los Diputados propietarios y suplentes al Congreso de la Unión, los miembros, propietarios y suplentes, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Los miembros del Poder Judicial de la Federación como: los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito.
- Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal como: los Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal, los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal y los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.
- En el Instituto Federal Electoral, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo.
- Los funcionarios y empleados público, y en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

De acuerdo con lo anterior, deben ser considerados como servidores públicos todas aquellas personas que como funcionarios, empleados o 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 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 sí enuncian a quienes se les debe dar tal carácter; por esta razón es necesario recurrir a las correspondientes Leyes Orgánicas o Reglamentos Interiores 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 Público” tiene su fundamento en la formalización de su relación laboral con el 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. En estricto sentido, la función formal de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial que se traduce en dirimir controversias entre particulares mediante una sentencia que se aplica al caso específico, no es un servicio público, como tampoco lo es la formulación y expedición de leyes por parte del Poder Legislativo.



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 de Estatales o en los Gobiernos Municipales.**

“La conceptualización del término “Servidor Público” 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 mandar, dentro del marco legal fijado, el cumplimiento de las obligaciones que les son inherentes.

En un Estado de Derecho, como el que nos hemos dado los Mexicanos, los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, están obligados a proteger, mejorar y fomentar el interés público, social o nacional, anteponiéndose al particular, debiendo enfocar su conducta y sus actos a la correcta aplicación de la ley con un espíritu de servicio, como lo dijera el gran José María Morelos y Pavón, como “Siervos de la Nación”, de ahí que el marco constitucional vigente haya considerado que todas aquellas personas que participan en el ejercicio de la función pública, independiente de su rango, jerarquía origen o lugar de su empleo, cargo o comisión, en igualdad de condiciones, se consideran como servidores públicos.”<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> BURGOA ORIGUELA Ignacio, “Derecho Constitucional Mexicano”, Tercera edición, Porrúa, México, p. 50.



Por su parte Rafael Bielsa señala al respecto:

“Los conceptos y definiciones que se han dado sobre funcionario público, varían ya sea por la tendencia doctrinal, ya sea por su régimen legal, que depende del grado de evolución del Estado y especialmente de su forma política, pues todo ello incide sobre las ideas de función y funcionarios”<sup>9</sup>

De igual manera, el maestro Bielsa, define a los denominados funcionarios y empleados públicos, diciendo:

“El funcionario supone un encargo especial transmitido en un principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el empleo sólo supone una vinculación interna que hace su titular, y sólo concurre a la formación de la función pública”<sup>10</sup>

Ahora bien, Guillermo Haro Belchez señala:

“Por lo que hace a la introducción que la última reforma Constitucional del término Servidor Público, éste nos parece correcto, ya que engloba empleo cargo o comisión en la administración pública incluyendo también a los representantes de elección popular, miembros del poder judicial etc.

Este término uniformador nos ayuda enormemente para referirnos con mayor precisión al universo de personas ligadas con el Estado.”<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> BIELSA Rafael, “Derecho Administrativo”, Tomo II, Depalma, Buenos Aires Argentina, 1966, p. 55.

<sup>10</sup> Ibidem., p. 70.

<sup>11</sup> HARO BELCHEZ Guillermo, “Aportaciones para la Reforma de la Función Pública de México”, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1984, p. 135.



El doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, manifiesta al respecto:

“La reforma al Título IV de la Constitución y la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que marcan el establecimiento de la institución del servicio público, por participar en el ejercicio de la función pública sujetándolo a un régimen especial, a partir de una calidad especial y del establecimiento de un catálogo de obligaciones específicas que sólo son atribuibles a quien participa en el ejercicio de esa delicada función”.<sup>12</sup>

A su vez José Carreño Carlón expresa:

“Es preciso mencionar que el concepto de servidor público, creó un debate jurídico y político tanto en la cámara de origen –la de Senadores- como la revisión –la de Diputados-, se obtuvo consenso en cuanto a la sustitución del término “Funcionario” por el de “Servidor Público”, pues se dijo “... no es la función lo que distingue a quien cumple cometidos institucionales del gobierno, sino precisamente el servicio a los demás. La función ha llevado aparejada la idea de distinción prerrogativa y privilegio, mientras que el servicio constituye el elemento total de la solidaridad con la que han de guiarse las conductas colectivas”.<sup>13</sup>

Es interesante observar que dentro del gran ámbito de los servidores públicos existe una clasificación, que puede llevar a establecer una jerarquía que distingue a unos servidores de otros de acuerdo a las funciones que desempeñan cada uno de éstos.

Precisamente de esas funciones se desprende que en la práctica y en la vida cotidiana todavía se emplee el término funcionario público, a pesar de que una de las

---

<sup>12</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Op. Cit., p. 57.

<sup>13</sup> CARREÑO CARLÓN José, “Reformas al Título Cuarto de la Constitución, Revista Praxos 60”, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1984, p. 38.



Pretensiones de las reformas al Título IV Constitucional, fue suprimir el término de “Funcionario Público”, por el de “Servidor Público”.

“Funcionario proviene 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 desempeña un empleo de cierta categoría e importancia”.<sup>14</sup>

También puede entenderse como “persona afecta, con carácter permanente, como profesional, a un servicio del Estado, del municipio o de cualquier corporación de carácter público”.<sup>15</sup>

María de los Ángeles Gual, define al Funcionario Público como “toda persona incorporada a la administración pública por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulados por el Derecho Administrativo.”.<sup>16</sup>

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano “El funcionario público en México es un servidor del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquel y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando”.<sup>17</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente Tesis jurisprudencial señala:

---

<sup>14</sup>, Instituto de Investigaciones Jurídicas, “Enciclopedia Jurídica Mexicana” F-L UNAM, Porrúa, México, 2002, p. 169.

<sup>15</sup> DE PINA VARA Rafael, “Diccionario Jurídico”, Porrúa, México, 2002, p. 296

<sup>16</sup> GUAL María de los Ángeles, “Guía Legal Sobre los Derechos y Deberes del Funcionario”, Catálogo Barcelona.

<sup>17</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, “Diccionario Jurídico Mexicano, D-H”, Porrúa, México 1998, p. 1500-1502



“Por funcionario público debe entenderse toda persona a quien se ha encomendado el ejercicio de una función pública, y como para esto es indispensable poner en acción medios coercitivos, o lo que es lo mismo, ejercer autoridad, para considerar que alguien tiene carácter de funcionario público, debe tenerse en cuenta si puede o no disponer de la fuerza pública, es decir, si puede ejercer autoridad.”

Quinta Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIX, Pag. 1038.-

Amparo penal en revisión 2682/26. Vizcarra Sánchez José y coagraviado. 7 de diciembre de 1926. Unanimidad de ocho votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Asimismo Omar Guerrero señala lo siguiente:

“Servidor público es aquel, independiente de su denominación ya sea de funcionario o de servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. No se trata de todos los empujados o trabajadores del Estado, sino solamente de aquellos que como funcionarios desempeñan las funciones Esenciales que le atañen al Estado y que, en cada Estado extiende o restringe a su arbitrio.

“...la mayoría de los países define como servidores públicos a quienes se desempeñan en el poder judicial, junto con los integrantes de la administración pública y los empleados administrativos del poder legislativo”.<sup>18</sup>

La nueva denominación de servidores en lugar de funcionarios, contribuye no sólo a desterrar la prepotencia, negligencia y desden con que suelen conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel, sino a hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la pertinencia en exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente

---

<sup>18</sup> GUERRERO, Omar. “El Funcionario, el Diplomático y el Juez”, Primera edición Universidad de Guanajuato, INAP y otros, Plaza Valdés, México, 1998, p. 52-53.



Respeto a los derechos e intereses de los gobernados, en beneficio del Estado de Derecho.

De este modo atendiendo al principio de igualdad ante la ley, se pretendió establecer la responsabilidad a nivel Constitucional de todos los servidores públicos,

“Independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión”.

Sin embargo, la supresión de funcionarios públicos por la de servidores públicos no se da totalmente, ya que los artículos 124 y 128 Constitucionales siguen regulando la figura, incluso el mismo artículo 108 sigue mencionando a los funcionarios, sin especificar de qué nivel.

El artículo 124, establece que todo aquello que no esté expresamente conferido a los funcionarios federales se entenderá que es atribución de las Entidades Federativas. Olga Hernández Espíndola y Enrique Quiroz Acosta al respecto señalan:

“En dicha mención Constitucional a los funcionarios públicos se les otorga una mayor importancia y jerarquía superior a los funcionarios públicos en representación del Estado Mexicano, en el orden de competencia de que se trate y velando por la respetabilidad del Estado de Derecho”.

La designación de los funcionarios públicos puede darse por diferentes medios: sufragio (Congreso de la Unión y como caso especial el Presidente de la República), designación para el caso del Poder Judicial (designación de los Ministros por votación de las dos terceras partes del Senado de una terna propuesta por el Presidente de la República), y nombramiento y designaciones libres hechas por el Presidente de la República para el caso de la integración del Poder Ejecutivo.



A continuación para mejor explicación expongo un cuadro comparativo con la diferencia que existe entre “Servidor Público” y “Funcionario Público”.

<b>SERVIDOR PÚBLICO</b>	<b>FUNCIONARIO PÚBLICO</b>
<p>Todo aquel individuo que presta sus servicios a los poderes federales, estatales o municipales y a los de los organismos paraestatales e incluye:</p> <p>Altos Funcionarios (por elección popular o por nombramiento)</p> <p>Funcionarios: el que dispone de un poder jerárquico respecto con los empleados y funcionarios inferiores, poder que deriva en capacidad de mando, de decisión y disciplina, son los conocidos como mandos medios y parte de los mandos superiores, abarca desde jefes de departamento hasta subsecretarios.</p> <p>Empleados: aquel que presta sus servicios para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento y que desempeña normalmente actividades de apoyo al funcionario, sin que su labor implique poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal.</p> <p>Todos con el adjetivo de públicos por desarrollarse en el ámbito gubernamental.</p> <p>Por su régimen especial pueden ser de base, de confianza, trabajadores directamente dependientes de la administración central y trabajadores de organismos descentralizados;</p>	<p>Es un servidor público designado por disposición de la ley, para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de gobierno y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión mando.</p> <p>Es titular de órganos del gobierno que integran los poderes del mismo en la jerarquía más alta, por lo que suele denominárseles en la doctrina Altos Funcionarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Poder Ejecutivo: el Presidente de la República y los Secretarios de Estado, Subsecretarios, Oficiales Mayores y Directores Generales.</li> <li>-Poder Legislativo: Diputados y Senadores.</li> <li>-Poder Judicial: los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</li> <li>- En los Estados de la Federación: el Gobernador, los Diputados locales y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la Nación.</li> <li>-en los Municipios: los Presidentes municipales, los regidores y los síndicos. Representan al órgano del cual es titular tanto frente a otros órganos del Estado, como frente a los particulares. La legislación laboral los considera como trabajadores de confianza. Realizan actos de autoridad. Tienen investidura especial. Pueden ser revocados del cargo Removidos en cualquier tiempo El ejercicio de sus funciones no es permanente. Sus funciones implican la voluntad estatal.</li> </ul>



### **1.6.2 Concepto de Servicio Público.**

Por lo que respecta al concepto de servicio público, haremos mención al trabajo personal que desempeña el servidor del Estado, de igual manera mencionaremos las concepciones legales relativas público que se encuentran contenidas en diversos ordenamientos jurídicos, tales como: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Penal del Distrito Federal y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La noción conceptual de servicio público, resulta ser controvertida en el terreno doctrinario; originalmente se consideró el servicio público como toda la actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes; hubo luego quien restringió dicho concepto, limitándolo a cierta actividad de la administración pública; el servicio sólo se concebía como una actividad desarrollada por órganos estatales.

Actualmente un sector de la doctrina y de la jurisprudencia sostiene que el servicio público no sólo puede ser presentado o realizado por organismos estatales, sino también por personas físicas o jurídicas.

Por lo cual, existe una diversidad de conceptos relativos a lo que debe entenderse por “Servicio Público” encontrando una pluralidad de opiniones en la doctrina, lo cual origina una infinidad de conceptos acerca de aquel; por lo tanto únicamente citaremos algunos de ellos, considerando los mas importantes y trascendentales.

La doctrina francesa fue la primera que se encargó de colocar la noción de “Servicio Público”, como fundamento, justificación y límite de la existencia del derecho administrativo y dentro de sus principales expositores se encuentran:



Rafael Bielsa el cual considera al “Servicio Público” como: “Toda acción o prestación realizada por la administración pública activa, directa o indirecta, para la satisfacción concreta de las necesidades colectivas, asegurada esta acción o pretensión por el poder público”.<sup>19</sup>

La noción contemporánea en cuanto al “Servicio Público” nos la proporciona Andrés Serra Rojas al señalar lo siguiente: “El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar, de una manera, permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de intereses general sujetas a un régimen especial de derecho público”.<sup>20</sup>

En resumen el servicio público es creado y organizado por el Estado mediante leyes emanadas del poder legislativo, debe ser continuo, uniforme, regular y permanente, supone siempre una obra de interés público, satisface necesidades materiales, económicas, de seguridad y culturales pudiendo ser gratuito u oneroso.

Asimismo el maestro Serra Rojas menciona como elementos generales del “Servicio Público” los siguientes:

Generalidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad, persistencia y gratuito.

Generalidad.- Todos los habitantes tiene derecho a usar de los servicios públicos de acuerdo con las normas que los rigen, es decir de acuerdo con su forma, condiciones y limitaciones del mismo.

---

<sup>19</sup> BIELSA, Rafael. Cit. Por el “Diccionario Jurídico Juan D. Ramírez Granada”, Heliasta, Argentina, 1978, p. 276.

<sup>20</sup> SERRA ROJAS, Andrés. “Derecho Administrativo”, Tomo I, Décimo tercera edición, Porrúa, México, 1983, p. 22.



Continuidad.- El servicio no debe interrumpirse.

Regularidad.- El servicio se realiza de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley, es decir, medir, ajustar o computar el servicio por comparación o reducción el servicio debe manejarse conforme a las reglas.

Obligatoriedad.- Es el deber que tienen las autoridades encargadas de prestar el servicio.

Persistencia.- Comprende nuevas necesidades colectivas definitivamente persistente, es decir, el servicio público debe existir en tanto subsistan las necesidades públicas para cuya satisfacción fue creado.

Gratuito.- El servidor público debe ofrecerse al público sin la idea de lucro.

Los servicios públicos pueden clasificarse en cuatro grandes categorías atendiendo a la competencia de los diversos órganos del Estado Federal Mexicano siendo los siguientes:

- a) Servicios Públicos Federales. Su naturaleza se determina por las facultades de los órganos federales y al respecto el artículo 124 de la Carta Magna establece que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los Estados”

Los servicios públicos pueden ser:

- 1) Exclusivos con el carácter de monopolios como es el caso del artículo 27 Constitucional en materia de petróleo, energía eléctrica y los diversos casos que señala el artículo 28 de la propia Constitución.



- 2) Concurrentes con los particulares, es decir, siendo de la competencia Federal, el Estado puede organizar los servicios atendiéndolos directamente o concesionándolos a los particulares.
- 3) Concurrentes con las demás Entidades, hay determinadas materias que no son de la exclusiva competencia Federal, y pueden ser atendidas por las autoridades Federales, Locales y Municipales ejemplo: educación pública, turismo, salubridad.
  - b) Servicios Públicos de las Entidades Federativas. El propio artículo 124 de la Constitución, reserva a las autoridades locales las materias que no son Federales, las Constituciones de los Estados regulan estas, y forman la competencia de los servicios públicos locales que deben ser regulados por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados.
  - c) Servicios Públicos Municipales. Son aquellas organizaciones que atienden problemas que afectan principalmente al manejo de una Ciudad o de una circunscripción territorial como: alumbrado, agua potable etc.
  - d) Servicios Públicos Internacionales. Estas crean organizaciones que se regulan por convenios entre los Estados, tales como problemas sanitarios, educativos, asistenciales, económicos etc.

Asimismo, los servicios públicos han sido clasificados en: propios e impropios, lo cual resulta de gran utilidad al momento de determinar el campo de acción que le corresponde tanto a la administración pública como a los particulares.

Al respecto el maestro Rafael Bielsa, establece la siguiente distinción:

- a) Los servicios públicos propios: son los que presenta o debe presentar el Estado directamente o por concesionarse.



- b) Servicios públicos impropios: son aquellos que tienen en común con los propios el satisfacer en forma más o menos continua necesidades colectivas, pero no es el Estado quien los presenta ni los concede, sino que tan sólo reglamenta.

Los criterios relativos al Servicio Público son:

- a) Criterio Orgánico.- Que designa a la organización pública, es decir, al conjunto de órganos y medios de que provee a la misma, para el cumplimiento de sus cometidos.
- b) Criterio Material.- El cual hace referencia a la actividad de interés general que la administración pública tiene a su cargo.
- c) Criterio Jurídico.- El que afirma que hay servicio público cuando esa actividad está sometida a un régimen jurídico especial que en principio es derogatorio del derecho privado, el mismo régimen señala las excepciones a ese principio.
- d) Criterio Técnico.- El que se refiere al servicio público como medio para satisfacer las necesidades sociales.

Asimismo, por lo que respecta a los modos en que se lleva a cabo la prestación de los servicios públicos, estos no son uniformes, ya que han venido desarrollando, no al impulso de una teoría o de un sistema, sino debido al reclamo de las mismas necesidades públicas, son ellos los que imponen al estado la obligación de atenderlas de una manera eficiente y continua ya sea en forma directa o indirecta.

Los mandos o formas mas frecuentes de ejercer la prestación de los servicios públicos es de la siguiente manera:

- 1) Administración Directa
- 2) Arrendamiento y Administración o Gestión Interesada



- 3) Concesión de Servicios Públicos: radio, televisión.
- 4) Descentralización por Servicios: Pemex, Comisión Federal de Electricidad.
- 5) Empresas de Economía Mixta o Empresas Privadas de Interés Público.
- 6) Servicios Subvencionados o Servicios Públicos Personificados.
- 7) Otra forma de manejo de los Servicios Públicos en Instituciones Públicas, privadas o mixtas lo son estacionamientos de vehículos, fideicomisos, fondos etc.

### **1.6.3 Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

El control de los servidores públicos permite regular y encauzar el ejercicio de las funciones y atribuciones públicas que corresponden, por mandato legal, a cada uno de los órganos de gobierno, o en su defecto, a sus titulares, cualquiera que sea su rango, nivel jerarquía. El control legal de los servidores públicos es uno de los elementos más importantes de los regímenes democráticos. Para el maestro Burgoa, “La ciudadanía debe estar en contacto permanente con el gobierno, ejerciendo sobre este una especie de control político sobre su conducta, su participación en la buena marcha del gobierno no debe contraerse a la mera elección periódica de los titulares de los órganos estatales primarios y dejar que estos se comporten según su arbitrio, desplegado muchas veces una conducta contraria al orden jurídico y al bienestar general”.

Este control legal de los gobernantes se ejerce a través de distintos medios jurídicos, ya sea que se trate de impugnar el acto administrativo o de gobierno que cause una lesión a los intereses colectivos o particulares, en cuyo caso se aplicarán y emplearán las leyes, recursos y juicios existentes en el derecho vigente, o en su defecto, de responsabilizar al servidor público que no se conduzca dentro de los preceptos constitucionales y las leyes que regulan su actividad y su actuación. De esta dualidad surgen los dos principios jurídicos que son la base fundamental de la democracia: el principio de legalidad y al principio de responsabilidad.



El principio de legalidad circunscribe la actividad del gobernante al marco Constitucional y a sus Leyes y Reglamentos, lo que significa que los actos de gobierno, los actos de autoridad y los actos de administración deben estar previstos en una ley previamente expedida para poder ser ejecutados.

En el supuesto de que cualquier Órgano del Estado viole con su actuación este principio, existen dentro del derecho positivo mexicano procedimientos y recursos legales para impugnar tales actos.

Por otra parte, el principio de responsabilidad se refiere a 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. El maestro Ignacio Burgoa, considera que ambos principios tengan distintas órbitas de operatividad, se complementan puntualmente como piedras angulares sobre las que descansa la democracia. Al violarse el de legalidad, los actos de autoridad son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos y recursos que en cada Estado democrático existan, y al quebrantarse el de responsabilidad el funcionario público que lo infrinja se hace acreedor a la imposición de las sanciones que constitucional o legalmente estén previstas. Por último señala que ambos principios son signos distintos de la democracia por cuanto que el primero somete el órgano del Estado en sí mismo, como ente despersonalizado y el segundo al individuo que lo personifica o encarna.

El principio de legalidad tiene su fundamento Constitucional en el artículo 14, lo que obliga a los servidores públicos a sujetar su actuación a las Leyes y Reglamentos que la rigen y regulan, y a responder ante ellos mismos, en caso de inobservancia, dando de esta forma lugar al principio de responsabilidad.

El servidor público debe adecuar su conducta dentro de la competencia legalmente concedida, sin que pretenda anteponer sus intereses particulares a los de la



Colectividad; sin embargo, el servidor público no siempre se conduce dentro del marco legal por lo que se hace necesario recurrir a los ordenamientos que regulan y sancionan las conductas infractoras. El tipo de conducta determina el procedimiento y leyes aplicables; sin perjuicio de que una misma conducta puede ser, a la vez, violatoria de distintos ordenamientos jurídicos.

En el sistema legal mexicano encontramos cuatro tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Estas son la responsabilidad política, la responsabilidad administrativa, la responsabilidad civil y la responsabilidad penal.

#### **1.6.3.1 Responsabilidad Política.**

El Título Cuarto Constitucional sentó las bases, en materia de responsabilidad política, que actualmente se contempla en su ordenamiento reglamentario.

Se identifica a los servidores públicos sujetos a esta responsabilidad, dentro de los que se encuentran los Directores Generales de los Organismos Descentralizados, de las Empresas de Participación Estatal y de los Fideicomisos Públicos, en atención a que, según la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades, en el artículo 93 Constitucional se reconoce la naturaleza política de sus funciones al facultar a las cámaras del Congreso de la Unión para citar a dichos funcionarios para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivas actividades, y por que, según la misma exposición de motivos, cuidan recursos y tienen a su cargo funciones de tal trascendencia que, en caso de incurrir en las conductas infractoras, serían sancionados con penas políticas, como la destitución y la inhabilitación que van más allá de las esferas administrativa y penal impuestas por la Cámara de Senadores.



Se consideran como conductas irregulares que dan lugar a responsabilidad política, aquellas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho.

De acuerdo con la enciclopedia jurídica mexicana, la responsabilidad política es:

“Es la que se hace valer a través del juicio político de responsabilidad en contra de los servidores públicos mencionados en el artículo 110 de la Constitución”.<sup>21</sup>

La responsabilidad política es aquella que tienen los Funcionarios Federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los Funcionarios Estatales cuando con su conducta incurran en violación a las Leyes Federales y a las Leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales.

Por Juicio Político se entiende, el procedimiento materialmente jurisdiccional de carácter político, instaurado por las Cámaras del Congreso de la Unión en contra de algún funcionario público mencionado en el artículo 110 Constitucional, por la comisión de conductas que originan la responsabilidad política y que son violatorias de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, para los funcionarios federales, o por violaciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ellas emanen o por manejo indebido de recursos y fondos federales, para los funcionarios estatales

El Juicio Político implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político para remover o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerarquía, que no confiere al órgano la potestad de privarlo de su libertad, de su patrimonio o de su vida, que exige la imparcialidad y aptitud técnica de un Juez.

---

<sup>21</sup> “Diccionario Jurídico Mexicano”, Tomo VI, Q-Z, IJ-UNAM, Primera edición, Porrúa, México, 2002, p. 283.



El Juicio Político sólo podrá instaurarse en contra del servidor público durante el desarrollo de su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de la conclusión del mismo. Las sanciones respectivas deberán aplicarse en un plazo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

Cabe precisar que el juicio político y el procedimiento para la declaración de procedencia son dos procedimientos distintos a través del primero, de carácter bicameral, se busca imponer a los funcionarios federales que violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, sanciones políticas como la destitución de sus funciones y la inhabilitación hasta por veinte años, dependiendo de la gravedad, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en algún órgano de gobierno o, en el caso de los funcionarios estatales, se busca obtener una resolución declarativa del Órgano Legislativo Federal, que debe hacerse del conocimiento de las legislaturas locales para que procedan según corresponda cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales, a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales; a través del segundo, unicameral y por ende más expedito, se busca desaforar al funcionario federal; para que pueda ejercitarse la acción penal derivada de las denuncias que se presenten en su contra y así estar en posibilidad legal de sujetarlo a las autoridades y al procedimiento penal correspondiente, sin que su propósito sea la imposición de sanciones de tipo político.

El ordenamiento aplicable en materia de responsabilidad política es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El objeto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es reglamentar, en materia de responsabilidad política a:



Los sujetos de responsabilidad, las causales de responsabilidades, las autoridades competentes para instaurar el Juicio Político, el procedimiento del Juicio Político, las sanciones por la comisión de conductas infractoras.

Cuando se trata de identificar a los sujetos de responsabilidad política, el artículo 5 de la Ley Federal de Responsabilidades se remite al artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde considera como sujetos del Juicio Político a:

Los Funcionarios de la Federación, entre los que se encuentran:

Los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Procurador General de la República, los Directores Generales y sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, los Directores Generales y sus equivalentes de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, los Directores Generales y sus equivalentes de las Sociedades y Asociaciones asimiladas a éstas y los Directores Generales y sus equivalentes de los Fideicomisos Públicos.

En el Poder Legislativo Federal;

Los Senadores Propietarios al Congreso de la Unión y los Diputados Propietarios al Congreso de la Unión.

En el Poder Judicial Federal:

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito.



Los Directores Generales y sus equivalentes de los Organismos Públicos Descentralizados, los de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, los de las Sociedades y Asociaciones asimiladas a éstas y de los Fideicomisos Públicos son considerados por el artículo 110 Constitucional como sujetos del Juicio Político en atención a la naturaleza política de sus funciones, al asimilarlos a los Secretarios de Despacho y Jefes de Departamento Administrativo.

Por lo que se refiere a sus relaciones con el Congreso de la Unión y a que dada la expansión que ha registrado el sector paraestatal, cuidan recursos y tienen a su cargo funciones de tal trascendencia, que va mas allá de las esferas administrativas y penal, por que deben ser sancionados con penas políticas, si su conducta redundo en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho.

En el Gobierno del Distrito Federal

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Diputados propietarios a la Asamblea del Distrito Federal, los Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal y los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.

En el Instituto Federal Electoral

El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo

Los Funcionarios de los Estados de la República

En el Poder Ejecutivo Estatal, los Gobernadores de los Estados

En las Legislaturas Locales



Los Diputados propietarios de las Legislaturas locales

En el Poder Judicial Estatal

Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, y en su caso y los Miembros de los Consejos de las Judicaturas

Los funcionarios públicos estatales mencionados son políticamente responsables, en el desempeño de sus cargos o comisiones, cuando incurran en violaciones a la Constitución Federal, a las Leyes Federales o hagan uso indebido de los recursos y fondos federales, pero, como ya se mencionó, la resolución que emita el Congreso de la Unión tiene carácter declarativo, por lo que debe ser comunicada a la Legislatura Local correspondiente para que proceda según lo dispongan sus leyes.

Por lo que respecta al Titular del Ejecutivo Federal puede asegurarse que carece de responsabilidad política en virtud de que si bien es cierto que el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Federal reputa como servidores públicos a los representantes de elección popular, dentro de los que debe incluirse al Presidente de la República, el primer párrafo del artículo 110 no incluye como sujeto de Juicio Político a este, consecuentemente, no le es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en materia política, ni la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en materia administrativa, con base en la interpretación que debe darse a los artículos segundo y quinto de estos ordenamientos, respectivamente, al disponer el primero de ellos que son sujetos de la misma 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; es decir, los Funcionarios Públicos Federales y los Funcionarios Públicos Estatales, dentro de los que omito mencionar al titular del Ejecutivo Federal. Por lo que corresponde al segundo numeral involucrado, dispone que son sujetos de Juicio Político los servidores



Públicos mencionados en el artículo 110 Constitucional, en donde tampoco se incluye al primer mandatario, consecuentemente y con base en el Segundo Párrafo del artículo 108 y en el Cuarto Párrafo del artículo 111, ambos de la Constitución Federal, el Presidente de la Republica, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común y dado el caso, la Cámara de Senadores resolverá conforme a la Legislación penal aplicable.

Si el Presidente de la Republica carece de responsabilidad política y de responsabilidad administrativa, aun siendo el primer político y el primer mandatario del País, su eventual conducta infractora debe tipificarse necesariamente en los delitos graves del orden común contemplados en la legislación penal y someter la denuncia penal a la consideración de la Cámara de Senadores para que declaren su procedencia y así estar en posibilidad legal de exigir cuentas de su actuación.

Las Cámaras que integran el Congreso de la Unión son los Órganos competentes para substanciar el procedimiento relativo al Juicio Político y, en su caso, aplicar las sanciones correspondientes, en tanto que la de Diputados debe actuar como Órgano Instructor y de Acusación, mientras que la de Senadores debe fungir como Jurado de Sentencia.

#### **1.6.3.2 Responsabilidad Administrativa.**

En materia de responsabilidad administrativa el Título Cuarto Constitucional también dispuso las prevenciones legales sobre las que debieron expedirse las leyes de responsabilidades.

Se establecieron como criterios para determinar la conducta del servidor público: la legalidad, la lealtad, la eficacia, la honradez y la imparcialidad.



Se establece la autonomía de los procedimientos y la prevención que no podrán imponerse dos sanciones de la misma naturaleza por una misma conducta.

Se dispuso la publicación de leyes sobre responsabilidad administrativa que contemple: las autoridades para aplicarlas, los procedimientos y las sanciones. La Constitución Federal menciona como sanciones la suspensión, la destitución, la inhabilitación y la sanción económica, que deberá imponerse.

Se dispuso que la Ley señalara los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones irregulares.

De acuerdo a la enciclopedia jurídica mexicana la responsabilidad administrativa es:

“Es aquella en la que incurre un servidor público por realizar actos u omisiones que afecten la honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficacia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.”<sup>22</sup>

Asimismo Sergio Monserrit Ortiz define a la responsabilidad administrativa como:

“Aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas 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>23</sup>

---

<sup>22</sup> “Enciclopedia Jurídica Mexicana”, Tomo VI, Q-Z. IJ-UNAM, Primera edición, Porrúa, México 2002, p. 287.

<sup>23</sup> MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio. “Responsabilidades de los Servidores Públicos”, Cuarta edición, Porrúa, México 2007, p. 127



El maestro Fraga Gabino nos dice que:

“La responsabilidad administrativa tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones...

Esas responsabilidades pueden en unos casos traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento. En otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la administración; la falta que la origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena disciplinaria...; y más adelante apunta la falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, que puede ser ... de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente...”

En el caso de la responsabilidad administrativa, la identificación de las conductas infractoras no deben limitarse a la ley reglamentaria, en virtud de que podemos encontrar un sin número de disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos de las Dependencias o Entidades, como por ejemplo la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que, para efectos de responsabilidad administrativa, es considerada como una Dependencia Centralizada del Poder Ejecutivo Federal y por ende los servidores públicos adscritos a ella son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y, sin embargo, su Ley Orgánica no sólo establece obligaciones específicas para ciertos funcionarios y empleados de confianza sino que también los sujeta a un procedimiento especial de carácter administrativo previsto en este mismo ordenamiento.

En el caso de los servidores públicos de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Gobierno del Distrito Federal las obligaciones continúan siendo previstas por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.



La Constitución Federal sentó las bases legislativas sobre las que debieron plantearse las responsabilidades legales de los servidores públicos y dispuso que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados precisaran el carácter de servidores públicos de quienes se encontraran desempeñando un empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios, en los términos de su artículo 108; asimismo, dispuso la expedición de las Leyes de responsabilidades de los servidores públicos y de las demás normas conducentes para sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurriesen en responsabilidad.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dispone que quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Poder Legislativo Federal, en el Poder Ejecutivo Federal y en el Poder Judicial de la Federación, aún y cuando ha quedado señalado, la Ley Orgánica de esta potestad pública prevé un procedimiento administrativo para sus trabajadores y empleados. Su objeto es reglamentar, en materia federal, los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público, el Código Administrativo de Conducta, cuya infracción da lugar a la responsabilidad administrativa, las autoridades competentes, el procedimiento disciplinario administrativo, las sanciones administrativas, los recursos administrativos, la autonomía de los procedimientos y el registro patrimonial de los servidores públicos.

Su ámbito de aplicación es Federal para aquellos servidores públicos que se reputen como tales, aún cuando se encuentren laborando en el interior del país, asimismo, este ordenamiento se aplica a todos aquellos que manejen o apliquen recursos públicos federales. Por consiguiente, el criterio legal para instaurar el procedimiento disciplinario administrativo presenta dos aspectos: que el servidor público esté adscrito a la Federación o que, sin estarlo, tenga como funciones el manejo y aplicación de recursos públicos que sean de carácter Federal.



Por lo que corresponde al Gobierno del Distrito Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé en un capítulo especial las disposiciones aplicables a los servidores públicos de su Órgano Ejecutivo. En este orden de ideas, el titular de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal es nombrado y removido libremente por el Jefe de Gobierno y se entiende que las atribuciones y obligaciones que la ley citada otorgaba a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo están también conferidas al Contralor General del Distrito Federal, quien tiene facultades, en los términos de dicha ley, para designar y remover libremente a los titulares de los órganos de control interno del Distrito y de las Dependencias, Entidades Paraestatales y Órganos Desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal, quienes tienen las mismas atribuciones que la Ley citada les confería a las Contralorías Internas de las Entidades y Dependencias de la Administración Pública Federal. Con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se elimina cualquier referencia en este sentido, por lo que este ordenamiento no les es aplicable a los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Gobierno del Distrito Federal.

Para identificar a los sujetos de responsabilidad administrativa es necesario recurrir al texto del párrafo primero del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se remite al dispositivo constitucional mencionado, lo anterior sin pasar por alto lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de 1982 que continua aplicándose a los servidores públicos de los órganos de Gobierno del Distrito Federal y a la posibilidad de instrumentar el procedimiento disciplinario para sancionar conductas irregulares cometidas por funcionarios y empleados estatales que ocasionen daños o perjuicios a la Hacienda Federal. Bajo estos criterios debe considerarse que son sujetos de responsabilidad administrativa:



## En la Federación

Los Representantes de Elección Popular, los Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión, los Diputados propietarios y suplentes al Congreso de la Unión, los Diputados Proprietarios a la Asamblea del Distrito Federal, los Miembros del Poder Judicial de la Federación, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito.

Los Miembros del Poder Judicial del Distrito Federal

Los Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal, los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal y los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.

Los Servidores Públicos del Instituto Federal Electoral

El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo.

Los funcionarios y empleados y, en general, toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en la del Distrito Federal.

Los Secretarios de Despacho los Jefes de Departamento Administrativo, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, el Procurador General de la República, los Directores Generales y sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, los Directores Generales y sus equivalentes de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, los Directores Generales y sus equivalentes de las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y los Directores Generales y sus equivalentes de los



Fideicomisos Públicos, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

En los Estados de la Republica, los Gobernadores, los Diputados de las legislaturas locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, en su caso, los miembros de las Judicaturas Locales.

En atención a lo anterior, es necesario puntualizar que en el ámbito de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en materia de responsabilidad administrativa, esta limitado a los servidores públicos federales que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Poder Ejecutivo Federal; en el Distrito Federal y en el del Poder Judicial de la Federación son efectivamente sujetos de responsabilidad administrativa, pero no con base en las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sino con base en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y por la otra, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos Estatales debe estar regulada por sus propias leyes de responsabilidades, según lo dispone el primer párrafo del artículo 109 Constitucional, a menos que el servidor público estatal de que se trate, y cualquiera que sea su nivel e investidura, cometa una infracción a las Leyes Federales o haga uso indebido de los recursos o fondos federales que dé origen a responsabilidad administrativa.

Aún tratándose exclusivamente de la Administración Pública Federal, la determinación de los servidores públicos sujetos de responsabilidad administrativa no puede ser tampoco concluyente, en virtud de que en el sector paraestatal, se encuentran organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria que son regulados por la ley laboral común, es decir por el apartado A) del artículo 123 constitucional y no por el apartado B) que regula las relaciones entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, como en



El caso, entre otros, de la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social y Petróleos Mexicanos, o en su defecto, por sus propios ordenamientos, como las instituciones autónomas de enseñanza superior, lo que legalmente imposibilita, aún cuando se reputen a sus empleados o trabajadores como servidores públicos, a sujetarlos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Independientemente de lo anterior, la responsabilidad administrativa se refiere en gran medida, por definición, a los actos irregulares cometidos por los servidores públicos adscritos al Poder Ejecutivo, por que, aun cuando también pueden ser responsables aquellos que están adscritos al Poder Legislativo Federal y al Poder Judicial de la Federación, con la salvedades mencionadas, es innegable que los actos de administración y prestación de servicios son realizados por los funcionarios, empleados y trabajadores de aquella potestad pública ya que la masa burocrática se encuentra en las diferentes Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, cuyo personal es marcadamente superior, en número, al de los poderes públicos restantes.

Con estos elementos se puede concluir que son sujetos de responsabilidad administrativa, en términos generales, los funcionarios, empleados y trabajadores adscritos a los Gobiernos Federales, Estatales o Municipales, de acuerdo con las correspondientes leyes de responsabilidades y en el ámbito de sus respectivas competencias.

### **1.6.3.3 Responsabilidad Penal.**

Responsabilidad penal según el diccionario jurídico mexicano establece:



“Deber jurídico de sufrir la pena, que recae sobre quien ha cometido un delito, esto es, una acción u omisión típica, antijurídica y culpable”.<sup>24</sup>

La responsabilidad penal aplicada a la materia de los servidores públicos es:

“Aquella en la que una vez que el Congreso de la Unión ha valorado la existencia y la gravedad de los actos u omisiones del servidor público y éstos tienen el carácter delictuoso se formula la Declaración de Procedencia en términos de lo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la legislación penal respectiva”<sup>25</sup>

En materia de responsabilidad penal, el Título Cuarto Constitucional también estableció, desde septiembre de 1982, ciertas prevenciones que son observadas por la legislación vigente. Entre las más destacadas se pueden citar:

La comisión de delitos deberá ser perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal y las sanciones de esta naturaleza se aplicaran de acuerdo con lo dispuesto por ella.

Los funcionarios federales, con investidura Constitucional, son penalmente responsables por cualquier delito que cometan en el ejercicio de sus cargos; sin perjuicio de que para proceder penalmente contra ellos es necesario que la Cámara de Diputados declare, por mayoría absoluta de sus miembros en sesión, si ha lugar o no proceder contra el inculpado; El primer mandatario únicamente podrá ser cuestionado por traición a la patria y delitos graves del orden común para proceder penalmente contra el Presidente de la República, solamente habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, quien dictará la declaración de procedencia si a su juicio procede la denuncia penal.

---

<sup>24</sup> Ibidem, p.308

<sup>25</sup> Ibidem, p. 286



No se requiere la declaración de procedencia cuando el funcionario público cometa un delito mientras no se encuentre separado de su cargo, a menos de que haya

Vuelto a desempeñar sus funciones o haya sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero que le dé investidura constitucional.

Tiene especial relevancia el tratamiento constitucional del enriquecimiento ilícito. Tal vez ésta sea una de las conductas delictivas que más perjuicios acarrearán al país, en virtud de que muchos servidores públicos ven su empleo, su encargo o la comisión que desempeñan, como el instrumento para enriquecerse ilícitamente, el legislador consideró pertinente sentar las bases para el tratamiento legislativo de esta conducta, dándole de esta forma una categoría constitucional. El tercer párrafo de la fracción III del artículo 109 de la Constitución Federal establece que las leyes determinarán los casos y circunstancias en los que se deba sancionar penalmente al servidor público por enriquecimiento ilícito, cuando durante el tiempo de su encargo, por sí o por interpósita persona aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños respecto de ellos cuya procedencia ilícita no puedan justificar.

La responsabilidad por delitos cometidos por cualquier servidor público, durante el tiempo de su encargo, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal que nunca serán inferiores a tres años.

Con fecha 5 de enero de 1983 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas al Título Décimo del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal. Dicho título, que a partir de esa fecha previó otras modalidades de los tipos penales ya existentes agregó otros seis nuevos, tipifica las conductas delictivas en que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas; sin menoscabo de lo anterior, dentro del texto del ordenamiento penal mencionado se encuentra también



El Título Décimo Primero relativo a los delitos cometidos por el servidor público en contra de la administración de justicia y por el ejercicio indebido del propio derecho; y además, también se tipifican, en artículos diversos, hechos delictivos, en la mayoría de los casos con agravantes de responsabilidad, en que puede incurrir el servidor público en el ejercicio de sus funciones o con motivo de las mismas.

El artículo 212 del Código Penal establece que es servidor público, para efectos de sus Títulos Décimo y Décimo Primero, toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del 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 o del Distrito Federal o que manejen recursos económicos federales. Los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales y los Magistrados de Justicia locales también son sujetos de las disposiciones contenidas en el Título Décimo del Código Penal.

Como se puede apreciar, están incluidos los funcionarios, empleados y trabajadores de base adscritos a la Administración Pública Federal y del Distrito Federal, en sus variantes de centralizada o paraestatal, al Poder Legislativo Federal, a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y los que manejen recursos y fondos económicos federales, así como los funcionarios estatales.

En el caso de los servidores públicos, la responsabilidad penal se presenta cuando éste infringe lo dispuesto por alguno de los preceptos contenidos en los Títulos Décimo y Décimo Primero del Código Penal; no obstante es necesario estar atentos a la jerarquía del servidor público que cometió el ilícito a efecto de determinar el procedimiento que en primera instancia se aplicará; toda vez que los funcionarios que se mencionan en el artículo 111 Constitucional, gozan de inmunidad procesal, por lo que no pueden ser sujetos del procedimiento penal hasta que no haya sido declarado su procedencia por parte de la Cámara de Diputados, o la de Senadores cuando se trate de responsabilidad penal por delitos graves cometidos.



La responsabilidad penal en que pueden incurrir los servidores públicos puede presentar ciertas variantes, en tanto que el conocimiento del acto u omisión que sancionan las leyes penales sea competencia de los tribunales comunes de la materia en el Distrito Federal por delitos del fuero común, es decir que son cometidos por el servidor público cuando no se encuentre en el desempeño de su empleo, cargo o comisión o con motivo de ellos; o que el acto u omisión cometido por el servidor público se tipifique en la ley penal de la entidad estatal en que lo cometió y por último que dicho acto u omisión sea cometido por el servidor público en ejercicio de su empleo, cargo o comisión, o con motivo de ellos, en cuyo caso serán competentes para conocer del delito los tribunales federales.

Es decir, que si bien es cierto que los Títulos Décimo y Décimo Primero del Código Penal se refieren a los delitos cometidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, también lo es que un buen número de artículos de dicho ordenamiento que no pertenecen al Título Décimo contemplan conductas delictivas de los servidores públicos, con independencia de que las mismas sean del fuero federal o del fuero común en razón del tipo de delito cometido.

Con estos elementos, podemos concluir que la responsabilidad penal, tratándose de los servidores públicos, es aquella en que la incurren cuando sus actos u omisiones son sancionados por las leyes penales. Estos actos u omisiones pueden darse en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, en cuyo caso es necesario referirse a los distintos tipos penales que contemplan los Títulos Décimo y Décimo Primero del Código Penal, relativo a los delitos cometidos por los servidores públicos en el desempeño de sus funciones. Si por el contrario, el delito es cometido por el servidor público, pero no se encuentra en funciones como tal, también es susceptible de responsabilizarlo penalmente, cualquiera que sea el tipo penal que contemple el ordenamiento citado.



Todos los servidores públicos son penalmente responsables por las conductas ilícitas que cometan en contravención de las disposiciones contenidas en las leyes aplicables de la materia, ya se trate de delitos del fuero federal delitos del fuero común, o de que aquello contenido en el Título Décimo del Código Penal o cualquier otro, excepción hecha del Presidente de la Republica que solamente puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común; sin embargo, aquellos servidores públicos a los que alude el artículo 111 Constitucional no pueden ser sujetos del procedimiento penal si no ha sido previamente desaforados. El artículo 111 del texto constitucional no incluye, como sujetos de este procedimiento especial, a todos los funcionarios que son considerados por la misma Constitución, en su artículo 110, como sujetos de Juicio Político.

En todos los casos debe existir la denuncia penal correspondiente y/o el requerimiento del Ministerio Público cuando se haya cumplido los requisitos procesales para el ejercicio de la acción penal.

El procedimiento especial relativo a la declaración de procedencia sólo podrá instaurarse en contra de los servidores públicos mencionados en el artículo 111 Constitucional durante el desarrollo de su empleo, cargo o comisión o dentro de un año después de la conclusión de los mismos.

Por lo tanto describiremos cuales son las conductas delictivas en las que pueden caer los servidores públicos y que funcionarios públicos del ámbito federal así como del ámbito del Distrito Federal que no gozan de inmunidad procesal.

Conductas delictivas de servidor público.

Ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, trafico de influencia,



Cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, delitos contra la administración de justicia, ejercicio indebido del propio derecho

Funcionarios que no gozan de inmunidad procesal.

Funcionarios de la Federación

En el Poder Ejecutivo Federal:

Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, los Directores Generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria, los Directores Generales y sus equivalentes de las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y los Directores Generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos.

En el Gobierno del Distrito Federal:

Los Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal, los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal y los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.

En el Instituto Federal Electoral:

El Secretario Ejecutivo.

#### **1.6.3.4 Responsabilidad Civil.**

Para algunos juristas la responsabilidad civil se considera como:



“La obligación que tiene una persona de indemnizar los daños y perjuicios que le han causado.”<sup>26</sup>

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación através de la siguiente tesis jurisprudencial corrobora lo anteriormente señalado.

### **RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL.**

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- 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; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran del delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la Función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daño patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero, Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determino que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

Ejecutoria:

1.- Registro No 3578

Asunto: Amparo en revisión 237/94.

---

<sup>26</sup> Responsabilidad del Estado, [En línea]. Disponible: <http://cnh.gob.mx/documentos/8/5/art/archivos/wtd9d1r6.html>



Promoviente: Federico Vera Copca y otro.

Localización: 9ª . Época, Pleno; S.J.F. y su Gaceta; III, Abril de 1996; Pag. 94

## **RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL O RESPONSABILIDAD DEL ESTADO**

“Es una institución jurídica que mediante criterios objetivos de derecho público, establece la obligación directa del Estado de indemnizar a los particulares que hayan sido lesionados antijurídicamente en sus bienes o derechos, con motivo de la actividad extracontractual del propio Estado.”

Cuando nos referimos a la responsabilidad política, a la responsabilidad administrativa y a la responsabilidad penal en que pueden incurrir los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, encontramos bien identificados en un mismo cuerpo de leyes los sujetos de la obligación, las conductas que dan origen a dichas responsabilidades, los procedimientos aplicables y las correspondientes sanciones. En el caso de la responsabilidad civil del servidor público es diferente, ya que por una parte tenemos que es una figura jurídica de carácter civil contemplada en forma parcial y dispersa por el Código Civil Federal, y, por la otra, que es regulada con mayor detalle por el Código Penal Federal, en virtud de que el legislador considero, desde 1870, y 1871 fecha en que fueron publicados estos dos ordenamientos, que este tipo de responsabilidad, en general, era consecuencia de los actos que derivan en responsabilidad penal para que los delincuentes entendieran a lo que se exponen con sus conductas delictivas, parafraseando a los redactores de las respectivas comisiones encargadas de redactar estos ordenamientos. Además existen otras disposiciones, de carácter administrativo, que también se refieren a la responsabilidad civil del servidor público.

Por este motivo, para el tratamiento de la responsabilidad civil del servidor público, debemos atender a lo que dispone sobre el particular la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Civil, el Código Penal y otros ordenamientos de carácter administrativo como la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, entre los mas importantes.



La responsabilidad civil, aplicada al servicio público, proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de Su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios o a un particular, en tal caso, esta obligando a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir estos conceptos.

La responsabilidad civil del servidor público no se constriñe a sus actos como particular, sino también a aquellos que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, o con motivo de ellos, dolosa o culposamente, causen algún daño a la Hacienda Pública o a los particulares, con la obligación de repararlos o indemnizarlos y de sufrir la sanción económica o pecuniaria que proceda conforme a la ley, la sanción económica es impuesta por la autoridad administrativa y la sanción pecuniaria por el juez penal y dada su idéntica naturaleza no pueden imponerse las dos por la misma conducta cometida por el servidor público; estos es, si se impone al servidor público una sanción pecuniaria como resultado del proceso penal, la autoridad administrativa no podrá imponer la sanción económica como resultado del procedimiento administrativo disciplinario, y viceversa.

En estricto sentido, las disposiciones que conforman el marco legal de la responsabilidad civil del servidor público adscrito a los Poderes de la Federación son el Código Civil Federal y el Código Penal Federal; sin embargo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otros ordenamientos como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establecen las bases para el tratamiento legal de esta figura y contienen disposiciones relativas que prevén y sancionan conductas infractoras que dan lugar a este tipo de responsabilidad.



Por mandato Constitucional los recursos económicos de los que dispone el Gobierno Federal o el del Distrito Federal, así como sus respectivas Administraciones públicas deben ser administrados con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

La responsabilidad civil en el Código Civil es una figura jurídica que busca colocar a la víctima u ofendido en la situación en que se encontraba antes de la comisión del hecho u acto dañoso, y cuando no es posible su reparación el responsable está obligado a pagar una indemnización económica con la que legalmente se busca satisfacer el daño material y moral causado a la víctima.

Se puede entender que la responsabilidad civil es la obligación que corresponde a una persona determinada, de reparar el daño o perjuicio causado a otra, bien por ella misma, por el hecho de las cosas o por actos de las personas que deba responder; considerándose como daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación y como perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita que debió haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

Los conceptos mencionados de daño y perjuicio son aplicables en todos los ámbitos legales por tener el ordenamiento civil un carácter sustantivo que, como es sabido, regula las relaciones entre las personas, y sus bienes, por lo que las reglas comunes a la responsabilidad civil se aplican a todos los sujetos, incluyendo por supuesto a los servidores públicos.

La reparación del daño debe consistir, en la reparación del ofendido, en el restablecimiento de la situación anterior, o cuando no fuera posible, en el pago de los daños y perjuicios.

El Código Civil en vigor regula en forma dispersa la responsabilidad civil, ya que por una parte la contempla en los artículos 1910 a 1935 en un capítulo de nominado “De



Las obligaciones que nacen de los actos ilícitos”, y por otra en Diversos artículos del capítulo denominado “Consecuencias del incumplimiento de las obligaciones.”

Es sabido que las fuentes o el origen de las obligaciones que contempla la legislación civil son:

Los contratos, la declaración unilateral de la voluntad, el enriquecimiento ilegítimo, la gestión de negocios, los hechos ilícitos y el riesgo profesional.

En el Código Civil a la responsabilidad civil, es procedente afirmar que la contravención o incumplimiento de cualquier acto generador de obligaciones obliga al sujeto a reparar el daño que acuse por la comisión de una conducta culpable; ya sea intencional o imprudente o, en su defecto, no culpable como en el caso del riesgo profesional (responsabilidad civil objetiva), independiente de que la fuente obligacional de que se trate tenga un carácter contractual o extracontractual, amenos que demuestre que el daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

En materia civil la reparación del daño material debe consistir, a elección del ofendido, en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios. El daño moral, que implica la afectación de los sentimientos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físico o la consideración que de una persona tienen los demás, debe ser reparado mediante una indemnización en dinero, que es independiente de la reparación del daño material. La reparación del daño es determinada por el juez tomando en cuenta: los derechos lesionados; el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable; la situación económica de la víctima y las demás circunstancias que rodearon el hecho. Los servidores públicos tienen también la obligación de reparar el daño moral.



En virtud que ninguna persona física o moral está exenta de esta obligación, la ley responsabiliza a todas en los mismos términos cuando incumplan sus obligaciones legales o contractuales, con independencia de que la conducta de que se trate sea cometida materialmente por el responsable o que, en su defecto, sea dolosa o culposa. De tal forma que los servidores públicos y el Estado, como persona moral, tienen la obligación de reparar los daños causados por los servidores públicos en el desempeño de las funciones que les estén encomendadas.

Es decir, la diferencia fundamental entre los dos tipos de responsabilidad civil es la presencia de la culpa; de tal manera que en la responsabilidad civil subjetiva es posible encontrar una conducta que ocasione un daño en forma intencional (dolo) o en forma imprudencial (culpa), en tanto que en la responsabilidad civil objetiva no haya culpa, ni dolosa ni culposa, pero el responsable es señalado por el ordenamiento legal como es el caso del artículo 1928 del Código Civil que impone la obligación al Estado de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es solidaria cuando se trata de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que solo puede hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sea suficientes para responder de los daños y perjuicios causados.

El legislador federal consigno la responsabilidad civil objetiva solidaria o directa del Estado fundándose en el hecho que éste por su organización, recursos, medios de programación y sistemas de vigilancia, así como por su responsabilidad en su selección, capacitación y control de personal, está en condiciones en todo momento de prever y corregir las actuaciones dolosas de los servidores públicos. Si no obstante ello, el ilícito se produce, debe asumir frente a la persona que lo sufrió, la obligación de indemnizarla plenamente por los daños y perjuicios ocasionados.



Por último cabe agregar que la responsabilidad civil del servidor público y del Estado, al amparo de la legislación civil, debe ser exigida ante los tribunales del fuero común cuando no se haya resarcido los daños en la vía administrativa o en la vía penal o, en su defecto, puede intentarse preferencialmente a ambas. Tanto el ordenamiento penal como la Ley Federal de Responsabilidades, respectivamente, dejan a salvo los derechos de la víctima para intentar la vía civil cuando el Juez penal no haya resuelto sobre la reparación del daño o cuando la autoridad administrativa no hubiese actuado de conformidad.

Como en el caso del Código Civil, la responsabilidad de esta naturaleza también fue parcialmente contemplada desde el Código Penal de 1871 con la intención del legislador de que los delincuentes supieran a lo que se exponían por la comisión de conductas delictivas dañosas.

Como consecuencia, dentro de las penas y medidas de seguridad que contempla el Código Penal para ser aplicadas a los delincuentes en forma general, se encuentra la sanción pecuniaria que en materia penal, es toda la responsabilidad civil.

En materia penal, la sanción pecuniaria comprende:

La multa.- consistente en el pago de una cantidad de dinero al Estado que se fija por días multa, los cuales no pueden exceder en su aplicación de 500 días, salvo los casos que la propia legislación penal señale. Debido a la diferencia del mayor impacto punitivo de la sanción económica impuesta por la autoridad administrativa, vale la pena mencionar que las sanciones pecuniarias fijadas por el Código Penal para los delitos cometidos por servidores públicos estando en funciones no excede, en ningún caso, este límite.



Cuando el sentenciado acredite fehacientemente que no puede pagar los días multa se conmutará por jornadas de trabajo. Cada jornada de trabajo es el equivalente a un día multa; y, la reparación del daño, que comprende a su vez:

La restitución de las cosa obtenida por la comisión del delito, y si no fuese posible, e pago del precio de la misma, la indemnización del daño moral y material causado, y el resarcimiento de los perjuicios causados.

La reparación será fijada por los jueces penales, según el daño que sea preciso reparar. El ministerio público debe solicitar la reparación del daño y el Juez resolverá lo conducente.

La multa y al reparación del daño se hará efectivas, una vez que la sentencia haya causado ejecutoria. El Tribunal que la haya pronunciado remitirá de inmediato copia certificada de ella a la autoridad competente, la Tesorería de la Federación o la del Distrito Federal para que ésta, dentro de los tres días siguientes, inicie el procedimiento administrativo de ejecución que contempla el Código Fiscal de la Federación. La persona en cuyo favor se haya decretado la reparación del daño deberá ser notificada del acto administrativo.

Cabe recordar que no es procedente aplicar sanciones de la misma naturaleza por la comisión de una conducta irregular o delictiva, aún cuando es legalmente posible que dicha conducta genere dos o mas tipos de responsabilidades y consiguientemente las autoridades competentes como la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Secretaría de la Función Pública, las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y el Juez Penal y, desde diciembre de 2000 la Auditoría Fiscalización de la Federación, en el ámbito de sus respectivas competencia, las sanciones, entre ellas las de carácter económico, a las que se haga acreedor el servidor público infractor.



## **CAPÍTULO 2**

### **ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL EN LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

El sistema de responsabilidades que surgió de las reformas al Título Cuarto de la Constitución de 1917 y la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, vino a representar un gran avance conceptual respecto de sus antecesores.

Desafortunadamente esta reforma se enmarco en un lema de campaña política antes que en un propósito determinado de sistematizar la responsabilidad y la rendición de cuentas de los servidores públicos. No obstante el sistema ha resistido a este origen, y se ha constituido en una de las bases en que se asienta la rendición de cuentas y la responsabilidad administrativa, con grandes posibilidades de convertirse en una institución consustancial del que hacer gubernamental.

Es por ello que me permito enunciar algunos principios manifestados en su exposición de motivos:

“La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad, y los intereses nacionales. Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social.”



“La obligación de servir con lealtad, honradez, imparcialidad, economía y eficiencia los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, Independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.”

“Las nuevas bases constitucionales se inspira en este principio igualitario, al mismo tiempo que establece con claridad las responsabilidades políticas, penales y administrativas que pueden resultar de las obligaciones comunes de todo servidor público”

“La iniciativa recoge la necesidad de contar con procedimientos políticos, penales y administrativos adecuados para prevenir y sancionar la corrupción publica, pero evita

La confusión entre ellos estableciendo la autonomía de los procedimientos respectivos.”

De los anteriores párrafos se desprende que el propósito de esta reforma constitucional fue prevenir y sancionar la inmoralidad social; dejar establecido que los funcionarios y empleados, con fuero o sin el, altos y no altos, directivos y de servicios, tienen la misma obligación de bien servir los intereses del pueblo, que ni la distinta jerarquía les da diferente obligación; precisar las responsabilidades políticas, penales y administrativas y civiles en que pueden incurrir los servidores públicos al incumplir sus obligaciones; contar con procedimientos para juzgar y sancionar, en su caso.

Visto el nuevo Título Cuarto, no cabe duda de que sufrió una transformación radical, y se requirió actualizar otros artículos de la Constitución, como el artículo 22, en relación con el enriquecimiento ilícito; el artículo 74, fracción V, para darle a la Cámara de Diputados facultades para intervenir en el antejuicio (Art. 111) y como órgano de acusación en el juicio político (Art. 110); artículo 76, fracción VII, para facultar al Senado a erigirse en Jurado de Sentencia; artículo 94, párrafo 4º, en



Relación con la responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación; artículo 97, primer párrafo, referente a la supresión de su última parte en que hacía mención al anterior 111 Constitucional, reforma que se basó, a su vez, en la eliminación de los dos últimos párrafos de este artículo; 127, en que se incluye a denominación genérica de “servidores públicos” y se adecua el resto de su redacción, y 134, en que se amplió su contenido para abarcar a todos los recursos de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal y respecto de las licitaciones considerar no sólo los contratos de obras públicas, sino también los relativos a adquisiciones, arrendamientos, y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza.

## **2.1 Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos 108, 109 y 113**

Veamos ahora en que consistieron las reformas a los artículos 108, 109 y 113 de la Constitución, es importante destacar que no sólo estos artículos sufrieron cambios, pero para el desarrollo de este trabajo de investigación analizaremos solamente estos tres artículos.

Empezaremos por analizar el artículo 108 que en su texto vigente señala:

Artículo 108.- Para efecto 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 en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los Servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

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



Analizando este primer artículo, se parte del principio jurídico de igualdad ante la Ley e insistencia de tribunales especiales, por lo que era innecesario disponer que los funcionarios y empleados mencionados en él son responsables de los delitos comunes, así como mantener, en el actual 111, lo preceptuado en el artículo 114 anterior respecto de la inexistencia de fuero o inmunidad en los juicios civiles.

Por tal motivo, el artículo se limita únicamente a señalar que todos los servidores públicos son sujetos de responsabilidad por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Establece la denominación única de servidores públicos para:

a) todos los ya mencionados en el artículo 108 anterior, b) los demás funcionarios, empleados y los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, o en el Distrito Federal, c) los miembros restantes del Poder Judicial de la Federación, d) los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal.

Mantuvo en los mismos términos la excepción para el Presidente de la Republica y, en relación con los funcionarios y empleados locales, agregó a los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y a los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales y, además de las responsabilidades anteriores, les adicionó la del manejo indebido de los fondos y recursos federales.

Y dejó a las Constituciones de los Estados la definición de quienes se considerarán sus servidores públicos.

A continuación analizaremos el artículo 109 Constitucional el cual en su texto vigente versa de la siguiente manera:



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 responsabilidad 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 deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

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

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad 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.

En el artículo 109 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”. Dispone que los Congresos Federales y Locales deberán expedir “las leyes de responsabilidades de los servidores públicos”, que deberán referirse a las responsabilidades política y



Administrativa, puesto que la penal deberá remitirse a su respectivo Código. Los procedimientos, incluido el penal, para la determinación de la responsabilidad y en su caso, la sanción, será autónomos; el correspondiente a la responsabilidad política (en la que incurre por actos u omisiones, en el ejercicio del encargo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, que recoge de la Ley del 79) se denominará juicio político; 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. Este mismo artículo hace referencia a la forma de sancionar el enriquecimiento ilícito (llamado inexplicable en las leyes de 39 y 70) y para no entrar en contradicción con lo dispuesto por el artículo 22 Constitucional se reformó para quedar, en la parte relativa, en los siguientes términos: “tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial, de los bienes, en caso del enriquecimiento ilícito, en los términos del artículo 109”. Mantiene la acción popular o ciudadana del párrafo cuarto del anterior artículo 111 para que cualquiera, bajo su mas estricta responsabilidad y mediante la prestación de los elementos de prueba”, pueda presentar denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso Federal sobre las conductas a que se refiere el artículo.

Nos queda la duda si la Cámara puede ocuparse (investigar) de las denuncias por conductas a que impliquen responsabilidad penal, en virtud del artículo 21 Constitucional, a no ser que se limite a ser la receptora de la denuncia para hacerla del conocimiento de la autoridad competente, el Ministerio Público.

En el mismo caso estaría la responsabilidad administrativa, de la que corresponde conocer a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el caso del Poder Ejecutivo Local y a la Secretaría de la Función Pública en los casos del ámbito federal, y a los órganos competentes de los otros dos poderes de la unión. Por tanto, la Cámara sólo podría atender las denuncias de responsabilidad política y, cuando se refirieran a servidores públicos propios, las de responsabilidad administrativa.



Por lo que respecta a la responsabilidad penal, si el artículo parte del supuesto de que la denuncia se hace para excitar sus facultades contenidas en el actual artículo 111, atenderla de cualquier ciudadano demostraría las cargas de trabajo, por lo que, a nuestro juicio, la Cámara podría ejercer estas facultades cuando el ejercicio de la acción penal lo requiera la autoridad competente.

Finalmente analizaremos el artículo 113 constitucional que a la letra dispone:

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 con sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

El artículo 113 es una ampliación de lo dispuesto, en el primer párrafo y fracción III, por el artículo 109 vigente, pero referido únicamente 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; ésta serán, además de las que señalen las leyes, suspensión, o destitución e inhabilitación y, en su caso, sanción económica en los términos del artículo 111.

## **2.2 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Artículos 21 y 47**

El procedimiento básico establecido por la Ley que es común a la Secretaría de la Función Pública 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; ésta estableció en el artículo 21 de la Ley de la materia mediante lo siguiente:

**ARTÍCULO 21.-** 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 esta 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 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 advirtieran 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 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.

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 aquélla 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.

Como se puede observar, las fracciones citadas del artículo en análisis, contienen los elementos básicos del procedimiento en general. Sin embargo, el la práctica –y



Dentro de la misma doctrina jurídica- no existe unanimidad de criterios en cuanto a las etapas que conformen el procedimiento administrativo disciplinario, transcribiendo a continuación las opiniones a que se refieren al respecto:

Para el Doctor “Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez”<sup>27</sup>

- a) La investigación;
- b) La instrucción;
- c) Decisión y
- d) Ejecución.

En opinión del Doctor “Agustín Herrera Pérez”<sup>28</sup> el procedimiento en comento consta de:

- I. Auto de inicio.
- II. Garantía de audiencia del Servidor Público responsable.
- III. Suspensión del Servidor Público presunto responsable.
- IV. Práctica de las diligencias necesarias y.
- V. Resolución Administrativa.

En este orden de ideas, no hay unidad de criterio o un criterio general acerca de cómo iniciar el multicitado procedimiento y cómo llevar a cabo la consecución del mismo, ya que no se precisa a que se refieren que contiene la investigación o el auto de inicio, dejando en la interpretación de cada tratadista, su aplicación.

Frente a las posiciones de la doctrina, a continuación expongo mi punto de vista respecto a la forma en que se desarrollan las etapas del procedimiento en estudio:

---

<sup>27</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, “El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos”, Porrúa, México 1996, p.161

<sup>28</sup> HERRERA PÉREZ, Agustín, “Las Responsabilidades de los Servidores Públicos”, Carsa, México 1991, pag 170.



Denuncia.- Es el acto el cual cualquier persona con capacidad jurídica, pone en conocimiento del Órgano de Control Interno la comisión u omisión del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Investigación.- Son las practicas necesarias para el esclarecimiento de los hechos que motivaron denuncia, a fin de que sea el verdadero soporte para la determinación de las presuntas irregularidades contenidas por un servidor público.

Acuerdo de Instrucción.- Este acuerdo se formulara una vez que se haya determinado, el resultado de la investigación y el análisis de la denuncia, e incoar el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Citatorio.- El Órgano de Control Interno citará al servidor público denunciado, con el objeto de que declare en relación a los hechos imputados y exprese lo que a su derecho convenga.

Acuerdo de Trámite.- Por cada actuación que efectúe el personal del Órgano de Control Interno durante el procedimiento, será necesario que formule su acuerdo de trámite.

Audiencia.- El servidor público denunciado comparecerá ante la Autoridad Administrativa que lo cito, acto en la que declarara con relación a los hechos imputados; ofrecerá las pruebas que crea necesarias para acreditar su dicho; las cuales podrán ser admitidas o desechadas.

Cierre de la Instrucción.- Cuando ya no haya pruebas, ni diligencias que desahogar.

Resolución.- Esta debe contener cuatro puntos básicos que deben prevalecer en toda resolución judicial y que al caso concreto debe ser a) proemio; b) resultádos; c) considerandos y d) resolutivos.



A todo esto, se observa que el procedimiento en análisis, carece de una normatividad que lo rijan de manera detallada y que sustente los acuerdos en cada etapa procesal, es decir, de una ley adjetiva; denominación que tradicionalmente se ha utilizado, para hacer referencia a las normas procesales, que ante el obligado por una norma jurídica, existe otro sujeto que se encuentra facultado para exigir el cumplimiento de la misma.

En las relaciones derivadas de la violación de un derecho en que se afectan los intereses de la sociedad, el Estado no puede legalmente ejercitarlos sin sujetarse a las formas procesales, ocurriendo ante los órganos competentes. Para una explicación más clara, dentro de la sistemática jurídica, las leyes dan origen a las siguientes combinaciones:

- a) Relación de individuo con el individuo que es el resorte del Derecho Privado (Derecho Civil o Mercantil, Laboral etc.)
  
- b) Relación de individuo con el Estado, como representante de la sociedad que afecta el derecho público interno (Derecho Penal, Administrativo, etc)

El estudio de estos procesos y, mas específicamente el conjunto de normas jurídicas que los regulan, concierne a los respectivos derechos procesales especiales. Así, para estudiar el proceso civil se ha desarrollado el derecho procesal civil; para analizar el proceso mercantil se ha creado el derecho procesal mercantil; para examinar el proceso del trabajo se ha desarrollado el derecho procesal del trabajo, y así sucesivamente.



En este sentido, cabe la posibilidad de realizar la clasificación de los procesos en función, principio que los rige, según el ensayo formulado por el maestro “Fix Zamudio.”<sup>29</sup>

Principios Dispositivos.

Principio Dispositivo	Proceso Civil Proceso Mercantil
Principio de Justicia Social	Proceso Laboral Proceso Agrario
Principio Inquisitorio	Proceso Penal Proceso Administrativo Proceso Constitucional Proceso Familiar

Por lo expuesto, el derecho procesal se divide en materia y cada materia una norma (Códigos Leyes) las que regulan, por lo que se conoce como normas sustantivas, es decir que contienen los principios generales básicos y particulares, como ejemplo inevitable, el caso del Código Civil que regula las reglas para determinar a la persona jurídica; atributos de las personas, el derecho familiar; etc.

Ahora bien, frente a esta norma sustantiva, se ha creado un derecho especial, que este mismo se encarga de establecer las reglas que se siguen para instrumentar y resolver las controversias que deriven de la aplicación del Código Sustantivo, en este caso, es el Derecho Procesal, como una forma de hacer valer los derechos subjetivos de los gobernados, en este caso, servidores públicos frente a una

<sup>29</sup> Cfr. OVALLE FAVELA, José, Derecho Procesal y Proceso Civil, Haría, México 1980, pag. 7.



Controversia legal o visto ello como la garantía de certeza jurídica que prevé la Constitución.

Para dar una mejor explicación, ordenar las normas del Derecho, basándose en el criterio de aplicación de las normas para poner en movimiento los aparatos del Estado que aplican éste, las cuales son:

- a) “El derecho adjetivo.- Tradicionalmente se ha utilizado esta denominación para hacer referencia a las normas de derecho procesal.
- b) El derecho subjetivo.- No es sino una voluntad concreta para pedir una actuación es decir, un interés jurídicamente protegido”<sup>30</sup>

Así se dice que la clasificación del Derecho Adjetivo, contiene las normas que regulan la utilización de los aparatos del Estado que aplican el Derecho

Normalmente se piensa que el Derecho Procesal es el que tiene las normas adjetivas la clasificación del Derecho Subjetivo (también llamado sustantivo) se refiere a las normas que conceden derechos e imponen obligaciones excepto las relacionadas con el proceso.

Con esto podemos concluir, que los Códigos sustantivos, por ejemplo son el Código Civil, el Código Penal, la parte relativa a la Ley Federal del Trabajo etc. Contienen las normas clasificadas como sustantivas; mientras los códigos procesales, por ejemplo el Código Procesal Civil, el Código Procesal Penal, contienen las normas clasificadas como adjetivas.

Cabe hacer mención especial a las leyes que revisten las características de dualidad, es decir, contienen en un mismo instrumento normas sustantivas y adjetivas, como es el caso de la Ley Federal del Trabajo que trae aparejadas sus aspectos

---

<sup>30</sup> DE PINA, Rafael, DE PINA VARA, Rafael “Diccionario de Derecho” vigésima sexta edición, Porrúa, México 1998. pag. 228 y 224.



Procesales y el Código de Comercio por s parte tiene una sección dedicada a los aspectos del procedimiento judicial.

Por otra parte, en lo que se refiere al Título 3° ya transcrito, que señala las formalidades para determinar las responsabilidades administrativas, únicamente en el artículo 21 se establecen en sus cinco fracciones el procedimiento para imponer sanciones administrativas.

En opinión personal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es una ley sustantiva, pero insuficientemente adjetiva.

### **2.3 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Artículos 64 y 45.**

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene su base Constitucional en el artículo 109 al establecer que las Legislaturas Federales y de los Estados expedirán leyes de responsabilidades; consta de cinco títulos, entre los que se reparten sus 93 artículos. En su origen, como ya dijimos, solo tenía cuatro títulos. La reforma de diciembre de 1997 adicionó el Título Quinto, *De las Disposiciones aplicables a los Servidores Públicos del Órgano Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal* (Arts. 91-93). En el Título Primero, con un Capítulo Único (Arts 1 al 4), se determina su objeto: reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de servidores públicos sujetos de responsabilidades políticas y administrativas; definir éstas y sus procedimientos (juicio político y procedimiento administrativo disciplinario), y establecer las sanciones correspondientes; señalar las autoridades competentes para aplicarlos; determinar las autoridades competentes y el procedimiento de la declaración de procedencia y reglamentar el registro patrimonial de los servidores públicos.



El Capítulo IV, del Título Segundo, *Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo* (Arts. 30 al 45) contiene una serie de disposiciones de procedimiento en las que enfatizaban las dos primeras leyes reglamentarias del Título Cuarto Constitucional, relacionadas con la inatacabilidad de las relaciones de las Cámaras, la instauración del riguroso turno como en los juzgados, la no dispensa de trámites, la forma de emplazamiento, los acuerdos (que se tomarán en sesión pública), la acumulación de acusaciones, las medidas de apercibimiento, las excusas y recusaciones, los exhortos, pero sobre todo, el artículo 45 que tantas controversias ha creado en el procedimiento administrativo disciplinario.

Este artículo 45 dispone que “En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales.

Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal”, de donde pareciera desprenderse que el Código Adjetivo supletorio fuera el Código Federal de Procedimientos Penales, sin embargo, la deducción no es tan clara si se parte de que este artículo se encuentra dentro de un Capítulo de la Ley que expresamente se refiere a las “Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo” de la Ley, o sea para el “Procedimiento en el Juicio Político” y en el “Procedimiento para la Declaración de Procedencia”. Estrictamente, este artículo dispone que para estos dos procedimientos el Código Federal de Procedimientos Penales es el Código supletorio pero existe silencio de la Ley en lo que respecta al procedimiento administrativo disciplinario, lo que ha originado que unas autoridades, como la Secretaría de Contraloría desde su creación en 1982, recurran al Federal de Procedimientos Civiles, y otras, como la Contraloría Interna del Consejo de la Judicatura Federal, al Federal de Procedimientos Penales. Lo que está a discusión es que código adjetivo debe aplicarse supletoriamente al procedimiento administrativo disciplinario en razón de su propia naturaleza y no porque en la Ley haya una mención de un Código sin precisar su aplicación a este procedimiento.



Ahora analizaremos el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos el cual norma fundamentalmente el procedimiento administrativo disciplinario o de responsabilidad, empezaremos por citar a la letra este artículo para su mayor comprensión y análisis.

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

I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, el día y hora en que Tendrán 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 el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

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

II.- Desahogadas la 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 advirtiera elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citara 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 encargos, empleos o comisiones, sí 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 este quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la



Secretaría, independiente mente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

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

Se requerirá la 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 Republica.

Cuando el párrafo segundo de la fracción I y en la parte final de la fracción II, se hace referencia a que “asistirá (y se le notificará la resolución) a la audiencia el representante de la Dependencia”, debe entenderse que también se incluye al representante de la Entidad Paraestatal, si ese fuera el caso, tal como corrige el artículo 67:

“El Titular de la Dependencia o Entidad podrá designar un representante que participe en las diligencias”

De lo anterior se desprende que el procedimiento administrativo disciplinario se inicia con el citatorio o emplazamiento del presunto responsable para que Comparezca a una audiencia. Sin embargo, el artículo 49 cuando se refiere a las Unidades de Queja y Denuncias, señala que con éstas (las quejas y denuncias) “se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente”. Esto deberá entenderse que con las quejas y denuncias se iniciará la investigación o verificación para determinar si existen elementos que ameriten el inicio del procedimiento, emplazado a la audiencia al servidor público a quien se le imputen las conductas irregulares. Estas investigaciones se harán en los términos establecidos por el artículo 65, esto es, que en ellas “se observarán, en todo cuanto sea aplicable a (sobra esta a) las reglas contenidas en el artículo anterior”. En las investigaciones podrá citarse al presunto responsable para que alegue lo que a su derecho convenga.



Este procedimiento prevé, en la fracción III de este mismo artículo, que en determinados casos, las contralorías internas o, en su caso, la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial (en virtud del artículo 32, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría), puedan citar a diversas audiencias de ley cuando el estado de la investigación arroje nuevas responsabilidades o deficiencias o dudas que merezcan esclarecerse antes de emitir la resolución respectiva. La fracción IV entrega a las autoridades competentes un instrumento (la suspensión temporal) para mejorar investigar las quejas y denuncias. Para efectos de substanciar debidamente el procedimiento, las autoridades competentes podrán emplear como medidas de apremio la sanción económica (hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal) y la fuerza pública (Art. 77). Las resoluciones sancionatorias pueden ser impugnadas ante la propia contraloría interna o Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, en su caso, mediante el recurso de revocación o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante el juicio de nulidad o de legalidad (Art. 70, 71 y 73).

Es de advertirse que, no obstante que la Ley se refiere a los servidores públicos de todo el Gobierno Federal, el artículo 64, en su primer párrafo, señala únicamente a la Secretaría en relación con el procedimiento administrativo disciplinario, por lo que la Ley excluye del mismo a los otros Poderes de la Unión. Esto podría entenderse que se deriva de la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (D.O. de 26 de mayo de 1995), que en su Octavo Transitorio excluyó a la Suprema Corte de Justicia de los artículos 3, 51 y 79 de la Ley, en que se le mencionaba, pero no es tal, ya que esta situación se arrastra desde el inicio de la vigencia de la ley, esto es, antes de cualquier reforma. De manera en que está redactado el artículo 64, se desprende que el procedimiento administrativo a que se refiere es el que sirve para determinar las responsabilidades y, en su caso, imponer las sanciones, de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, pero puede llevar a una conclusión equivocada: que es la Secretaría el órgano sancionador de todo el Gobierno Federal, en materia administrativa.



De todas las diligencias que practiquen las autoridades competentes al substanciar el procedimiento administrativo disciplinario levantarán actas circunstanciadas, suscritas por los que en ellas participen, apercibidos de las sanciones en que incurrirán quienes faltan a la verdad (Art. 66). Así mismo, las resoluciones y acuerdos emitidos durante el procedimiento constarán por escrito y se registrarán como corresponde: sanciones y procedimientos disciplinarios y en especial, el registro de servidores públicos inhabilitados (Art. 68); esto último, para que la Secretaría esté en posibilidad de “expedir las constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación”, requeridas por los servidores públicos o las Dependencias y Entidades en el momento del nombramiento para ocupar un empleo, cargo o comisión (Art. 69).

La principal deficiencia de este procedimiento está representada por el escaso desarrollo del mismo en la Ley y en la ambigüedad de la definición del Código adjetivo supletorio, pues el artículo 45, si bien hace referencia expresa a que en el procedimiento, en todo lo no previsto en esta ley, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, por el hecho del Lugar en que dentro de la Ley en encuentra, entre las disposiciones comunes para los procedimientos del juicio político y para la declaración de procedencia, puede entenderse que “el procedimiento” aludido es el relacionado con los mencionados expresamente, pero no con el administrativo.

Así mismo, al referirse a esta Ley origina que también pudiera quedar incluido el administrativo disciplinario. La Secretaría había venido invocando como Código supletorio el Federal de Procedimientos Civiles, pero otras autoridades competentes consideran, basados en este artículo, el Penal. Lo anterior ha traído consecuencias anulatorias de las resoluciones emitidas. Si el Tribunal con competencia para conocer las resoluciones administrativas disciplinarias sancionatorias es el Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y el Código Fiscal establece como Código Supletorio el Federal de Procedimientos Civiles, resulta lógico suponer que éste deba



Ser el indicado. Sin embargo en nuestra opinión, no es de esta manera formalista como debe resolverse la cuestión sino según la naturaleza de las conductas que se juzgan con el procedimiento disciplinario: ¿con qué materia tiene más relación con la penal o con la civil?

### **CAPÍTULO 3**

#### **ANÁLISIS AL PROCEDIMIENTO PARA SANCIONAR LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE LABORAN EN EL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO LOS DEL GOBIERNO FEDERAL.**

Durante el desarrollo del presente capítulo tratare de explicar el procedimiento administrativo, que se lleva a cabo tanto en el ámbito local (Distrito Federal) como en el ámbito Federal dando curso al inicio formalmente del procedimiento para sancionar la responsabilidad administrativa, lo pasos básicos del mismo, y la sanción correspondiente

Para llevar a cabo el estudio del procedimiento para sancionar la responsabilidad administrativa en los servidores públicos que laboran en el Distrito Federal así como en los que laboran en el ámbito Federal, es necesario establecer los aspectos generales del mismo.

El procedimiento debe substanciarse, cuando los servidores públicos no cumplen con las obligaciones establecidas a nivel Constitucional, Legal o Reglamentario, las cuales deben de observar, debido a que condicionan su participación en el poder del Estado. En virtud de que su actuación va encaminada a cumplir con los propósitos y metas establecidas para la evolución política, económica y social del país, dicho procedimiento, esta previsto en las disposiciones jurídicas contenidas en el Capítulo Segundo del Título Tercero de La Ley Federal de Responsabilidades los Servidores Públicos y en forma precisa en su artículo 64 para los servidores públicos que laboran en el Distrito Federal y en el Capítulo Segundo del Título Segundo, artículo



21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

### 3.1 Conceptos de Procedimiento Administrativo

Es conveniente empezar a abordar el tema mencionando algunas de las diferentes definiciones que existen en relación con el procedimiento administrativo.

Adolfo Merkl, considera que: “El Derecho Procesal Administrativo no es mas que un caso particular del derecho procesal y el procedimiento administrativo un caso particular del procedimiento jurídico en general”<sup>31</sup>

Andrés Serra Rojas menciona: “El procedimiento administrativo esta constituido por un conjunto de trámites y formalidades ordenados y metodizados en las leyes administrativas que determinan los requisitos previos que preceden el acto administrativo, como un antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionar su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin”<sup>32</sup>

Una vez que tenemos definido que es el procedimiento administrativo ahora deberemos comprender que es el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Miguel Acosta Romero, hace alusión al poder disciplinario, estableciendo: “Es consecuencia de los poderes de vigilancia y de revisión, de este poder se deriva una serie de medidas como consecuencia de las faltas, incumplimientos ilícitos administrativos de los subordinados, cuyas sanciones van desde una llamada de

---

<sup>31</sup> MERKL, Adolfo. “Teoría General del Derecho Administrativo”, Segunda edición, Nacional, México, 1980, p. 185.

<sup>32</sup> “DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO”, Cuarta edición. Porrúa. México, pp. 2558- 2560.



Atención verbal, apercibimiento, suspensión hasta el cese de nombramiento cuando la gravedad de la falta así lo amerite<sup>33</sup>

De lo antes expuesto, se determina que el procedimiento de responsabilidad administrativa: “Es el conjunto de actos y formalidades ordenados y metodizados establecidos tanto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para sancionar al servidor público que en el desempeño de su encargo o comisión incumplió con las obligaciones que se le imponen para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, dicha sanción aplicada por el superior jerárquico del servidor público responsable.”

Cabe mencionar que el procedimiento referido tiene la característica de ser sumario, lo cual significa atendiendo a la etimología de la palabra *summarium suscint*, “resumido, compendiado.”

Por último, se establece que el procedimiento de responsabilidades tiene varias etapas; las cuales antes de dar inicio o para que surja el procedimiento requiere de un impulso como lo es el caso de la queja o de la denuncia de algunos hechos que se consideren violatorios de las obligaciones de los servidores públicos tema que se abordara mas adelante.

### **3.2 Competencia de la Contraloría Interna como área responsable del Procedimiento Administrativo de Responsabilidad**

Las contralorías internas son órganos administrativos que componen la estructura de los diferentes órganos públicos. Desde antes de la publicación de las reformas de 1982 ya existían como unidades administrativas encargadas,

---

<sup>33</sup> ACOSTA ROMERO Miguel, “Teoría General del Derecho Administrativo”, Porrúa, México, 1989, p. 122.



Fundamentalmente, de la implementación de sistemas y práctica de auditorías, pero su inclusión en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos les otorgó nuevas facultades, como la de instaurar el procedimiento disciplinario por responsabilidades administrativas y aplicar sanciones de esta naturaleza en el ámbito de su competencia; sin embargo, estas facultades varían dependiendo del órgano de gobierno de que se trate. En las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, las contralorías internas tienen una mayor gama de facultades que la que tiene la del Poder Judicial de la Federación y las del Poder Legislativo Federal, por lo que el enfoque que aquí se les da es desde el punto de vista de la Administración Pública.

A estas Unidades Administrativas les corresponde, en términos generales, prevenir, vigilar, apoyar y sancionar, en su caso, mediante la evolución y comprobación, la actuación del servidor público; en tal virtud deberán dictar o implementar aquellas disposiciones, políticas, planes, programas, procedimientos, presupuestos, lineamientos y normas que les permitan obtener este fin; por lo tanto podemos señalar que la función de las contralorías internas se puede resumir en tres grupos:

- El control administrativo, mediante la implementación de planes, programas y normas que permitan mejorar el servicio público,
- La práctica de auditorías, y
- La determinación de la existencia de responsabilidades administrativas en que puedan incurrir los servidores públicos adscritos a la Dependencia o Entidad a la que pertenece la Contraloría Interna, en su caso, la instauración del procedimiento disciplinario estipulado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la imposición de las sanciones económicas o administrativas que corresponda y que señalan los ordenamientos invocados.



Los titulares de las contralorías internas dependen linealmente de los titulares de las Entidades o Dependencia, a fin de mantenerlos al margen de influencias ajenas y contrarias que provoquen que su actuación se desvíe de la intención del Ejecutivo Federal y local; así mismo, el desarrollo y cumplimiento de las actividades de las contralorías estarán sujetas a las normas, procedimientos y Disposiciones generales que emita la Secretaría de la Contraloría en el caso del ámbito local y en el caso del ámbito federal en la Secretaría de la Función Pública, aunque gozan de plena independencia para vigilar y fiscalizar aquellas acciones administrativas que desarrollen los cuadros administrativos de su área de competencia. Las contralorías internas deben abstenerse de realizar directamente funciones de contabilidad, tesorería, informática, custodia y administración de bienes federales.

Es pertinente aclarar que las autoridades facultadas para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos son las que enuncia su artículo 3º; sin embargo, los titulares de las contralorías internas y los titulares de las áreas de responsabilidades pueden aplicar las sanciones administrativas que correspondan al caso concreto y dentro del ámbito de su competencia, sin necesidad de acuerdo del superior jerárquico, esto es, del titular de la Dependencia o, en el caso de las entidades, del coordinador del sector correspondiente.

Eduardo Pallares en su Derecho Procesal Civil, nos dice que “La Competencia” puede ser considerada desde un punto de vista subjetivo y objetivo, el primero como un poder -deber que se atribuye a determinadas autoridades jurisdiccionales, con lo que se dice entonces que una autoridad es competente para conocer de tal o cual negocio; y en el segundo se ve a la competencia como el universo de normas que determinan tanto al poder- deber atribuible a los tribunales, como el conjunto de juicios o negocios que puede conocer el Juez o Tribunal competente.



Con las consideraciones hechas anteriormente se puede dar una definición sobre el concepto de competencia definiéndola como “La porción de jurisdicción que la ley atribuye a los órganos jurisdiccionales para conocer de determinados juicios.”

Es pertinente dejar patente que existe una diferencia marcada entre lo que es competencia y lo que es jurisdicción, en la primera se deben atender las consideraciones que en líneas anteriores se hicieron; por lo que toca a la jurisdicción es la actividad del estado encaminada a la aplicación del derecho positivo a través y en ejercicio de la norma general aplicable al caso concreto, en tal virtud es posible que exista jurisdicción sin competencia, pero la competencia presupone invariablemente jurisdicción.

Para concluir y a manera de resumen podemos decir que existe competencia en razón de la función de la cuantía, del territorio, de la materia litigiosa, de las personas etc.

Toda vez que ha quedado definido el concepto de competencia podemos aseverar que para el caso concreto en materia de responsabilidades de los servidores públicos, son competentes las contralorías internas de las dependencias federales como locales, para conocer tanto del procedimiento como para la aplicación de sanciones que se deriven del incumplimiento de las obligaciones dispuestas por la ley de la materia así como para determinar por ende si existe o no responsabilidad.

De conformidad con los artículos 49, 57, 60 y 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las Contralorías Internas tanto de las Dependencias del Ejecutivo Federal como del Ejecutivo Local son competentes para recibir del público las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará en su caso el procedimiento disciplinario correspondiente, determinando si existe o no, responsabilidad



Administrativa y en su caso aplicarán por acuerdo del titular de la Secretaría la sanción disciplinaria.

Ahondando más sobre el particular la Contraloría Interna es competente para denunciar ante la autoridad competente en este caso la Secretaría de la Función Pública en el ámbito Federal, como a la Secretaría de la Contraloría en el ámbito local, los hechos que a su juicio sean constitutivos de algún delito que se encuentre tipificado en la ley sustantiva penal. Asimismo y cuando con motivo de las investigaciones practicadas por dicha dependencia se presuma responsabilidad de algún servidor público, la Contraloría Interna participará en las investigaciones en la medida que al efecto establezca aquella.

### **3.3 Medios de Procedibilidad**

Los medios de procedibilidad constituyen la etapa de investigación del procedimiento lo cual inicia con la presentación de quejas o denuncias de los ciudadanos, por presuntas violaciones a las obligaciones o deberes encomendadas a los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que estos actos u omisiones afecten los principios de legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia.

Así lo estipula el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos respectivamente que a la letra disponen:

Artículo 49.- En todas las Dependencias y Entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos con las que se iniciará en su caso el procedimiento disciplinario correspondiente”



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 o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Por su parte el artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece “Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la Contraloría Interna de su Dependencia los hechos que, a su juicio sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.”

Las anteriores disposiciones legales encuentran apoyo Constitucional en el artículo 8° de nuestra Carta Magna, considerándose ésta como garantía individual al llamado “derecho de petición” que consiste en que todo gobernado puede dirigirse a las autoridades con certeza de que recibirá una respuesta a la solicitud que formula.

Cabe mencionar que la etapa de investigación se puede iniciar en forma oficiosa y ser realizada por las Contralorías Internas en su ámbito de competencia o por la Secretaría de la Contraloría en el caso del Distrito Federal y la Secretaría de la Función Pública en el caso del ámbito Federal.

Una vez expuesto lo anterior, es procedente establecer el significado de lo que debe entenderse por queja y denuncia.

### **3.3.1 La Queja**

Desde un punto de vista tradicional la queja ha sido considerada como: “Expresión de dolor o sufrimiento, resentimiento, desazón ante Juez o Tribunal competente”<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> “GRAN DICCIONARIO PATRIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA”, Patria. México, 1983, p. 1330.



Por otro lado dentro del contexto jurídico la queja tiene diversas acepciones como es: de quejar y este, a su vez, del latín “*coatiere*” la mas relevante de ellas, “es el recurso que se interpone contra determinadas resoluciones judiciales que por su importancia secundaria no son objeto de la apelación, pero También puede entenderse como una denuncia contra la conducta indebida o negligente tanto del juzgador como de algunos funcionarios judiciales”<sup>35</sup>

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

### 3.3.2 La Denuncia

La palabra denuncia proviene del latín “*denunciare*” el cual significa “hacer saber”, “remitir un mensaje”. El concepto de denuncia en su sentido más amplio y difundido significa el acto por el que una persona hace del conocimiento de un órgano de autoridad la verificación o comisión de determinados hechos, con el objeto de que dicho órgano aplique las sanciones que la ley o los reglamentos señalan para tales hechos.

Dentro del derecho procesal penal, el concepto de denuncia, se entiende como el acto por virtud del cual un particular, pone en conocimiento del órgano investigador la comisión de hechos que pueden constituir un delito que sea perseguible de oficio, “La denuncia es la relación de actos, que se suponen delictuosos, hecha ante la autoridad investigadora con el fin de que éste tenga conocimiento de ellos.”<sup>36</sup>

<sup>35</sup> “DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO”, Héctor Fix Zamudio Ob.cit., p. 2644.

<sup>36</sup> RIVERA SILVA Manuel, “El Procedimiento Penal”, cuarta edición, Porrúa, México p.98.



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

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

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

Ahora bien, una vez que fueron conceptualizadas tanto la queja y la denuncia es necesario determinar los requisitos que deben reunir para su curso legal en cuanto al derecho disciplinario de los servidores públicos, indistintamente son requisitos de forma, los cuales tienen la finalidad de dar la referencias necesarias para que la autoridad administrativa que tenga conocimiento de los hechos pueda acreditar la presunta responsabilidad del servidor público infractor, y lleve a cabo las diligencias o actuaciones necesarias para el descubrimiento de la verdad material, que se desprende de la verdad histórica.

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

- Constar por escrito.
- Contener los datos generales del quejoso o denunciante, nombre, domicilio, para recibir notificaciones, ocupación e identificación, dichos datos son de suma importancia, pues al no establecerse se caería en el anonimato y por ende, no producirían ningún efecto.



- Especificar los datos del servidor público señalado como presunto responsable, es decir Dependencia y lugar en la que presta sus Servicios, cargo que ocupa, cuando sea una persona cierta y determinada podrá realizarse el reconocimiento bajo constancia por escrito y en caso contrario será a quien resulte responsable.
- Narración de los hechos contenidos la conducta indebida del servidor público, ubicándolo en modo, tiempo y lugar con el objeto de configurar con tal relato, alguna responsabilidad administrativa o de otra naturaleza.
- La aportación de pruebas, relacionadas con los hechos motivo de la conducta indebida, pudiendo ser testimoniales documentales o cualquiera otra que se considere pertinente y que sirva de soporte al denunciante o quejoso.
- Que sea ratificada conforme a derecho, mediante al acta administrativa circunstanciada correspondiente, levantada por autoridad competente, es decir, es el acto por medio del cual se le pide al denunciante o quejoso que conforme los hechos narrados en su escrito, manteniendo en los mismos términos la acusación hecha o en su caso apilando aquella en contra del presunto infractor e inclusive se podrán aportar las pruebas supervenientes tendientes a acreditar la falta serán protestados en los términos de ley para que se conduzcan con la verdad en estricto apego a lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional, y en caso de falsear su declaración ante una autoridad distinta a la judicial se sujetarán a los supuestos que prevé el artículo 247 del Código Penal para el Distrito Federal .

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



Cabe señalar que La Averiguación “Es la acción y efecto de averiguar, del latín *ad, a* y *verificare*: de *rerum* verdadero y *facere*, hacer, indagar la verdad hasta conseguir descubrirla.”<sup>37</sup>

Ya concluidas las diligencias de investigación para integrar el expediente se iniciará la etapa de instrucción del procedimiento disciplinario, en los términos del artículo 64, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuyo precepto se estipula los aspectos esenciales del procedimiento, toda vez que prevé la garantía de audiencia que establece el artículo 14 Constitucional a fin de que los inculcados sean oídos y vencidos en juicio, esto es que se les permita ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga y nombrar un abogado defensor.

Asimismo, antes de entrara al estudio del procedimiento es importante definir lo que se entiende por instrucción, Cipriano Gómez Lara, la define de la siguiente manera: “Son precisamente actos a través de los cuales se precisa el contenido del debate, se desarrolla toda la actividad probatoria y se formulan las conclusiones o alegatos de las partes, es decir, es toda una fase de preparación que permite al juez o tribunal la concentración de todos los datos, elementos, afirmaciones y negativas, deducciones de los sujetos interesados y terceros, que permitan, como se ha dicho, que el Juez o tribunal esté en posibilidades de dictar sentencia”.<sup>38</sup>

### 3.4 La Sanción

La fracción III del artículo 109 constitucional dispone que se aplicaran sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la

---

<sup>37</sup> “DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO”, Rafael Márquez, Ob. Cit., p 299.

<sup>38</sup> GÓMEZ LARA Cipriano, “Teoría General del Proceso”, UNAM, México, 1987, p. 128



Legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia ¿Que deben observar en sus empleos, cargos o comisiones? Dichas sanciones consistirán en:

- Amonestación privada o pública.
- Suspensión temporal
- Destitución del puesto
- Sanciones económicas, e
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos o encargos o comisiones en los órganos de gobierno.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de marzo de 2002 modifica el tratamiento que da a las sanciones la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, en tanto que suprime el apercibimiento privado y público toda vez “ (...) que en la practica su efectividad ha resultado insuficiente (...)” así mismo el legislador estimo conveniente mantener aquellas que cumplen con su finalidad disciplinaria como la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año –la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 establece como límite máximo tres meses-; la destitución del puesto; la sanción económica y, la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

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 la responsabilidad, en tanto que esta se considere como leve.

Las modalidades de publica 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 o a la Secretaría de la Contraloría, para que incluya a este en el registro de servidores públicos sancionados.

La Secretaria de la Función Publica o la Secretaría de la Contraloría como órgano facultado por la ley de la materia para dictar los lineamientos y políticas generales en la ampliación de la ley, emitió entre otros documentos denominado Guía para la aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público señala que las modalidades de la amonestación se deben entender como:

“... es privado el apercibimiento o la amonestación que realiza la autoridad en forma verbal, sin que deje constancia documental de su imposición por no considerarlo conveniente, en virtud de la escasa importancia del asunto; en tanto que será pública, cuando la autoridad estima que la responsabilidad incurrida amerita que el apercibimiento o la amonestación deben quedar por escrito o integrados al expediente que corresponda.”

Este criterio es objetable en atención a que por una parte, habiéndose indicado un proceso administrativo disciplinario es requisito el cumplimentarlo, acto que se logra mediante la resolución firme y por escrito que emite el titular del órgano competente, ya que si se hiciera en forma verbal no existiría la evidencia de la actuación de la unidad que el caso quedo inconcluso; y por la otra subsiste el hecho, de que habiendo sido sancionado privadamente el servidor público no se le considere reincidente en caso de que incurra en otra responsabilidad, situación que tendría que acreditarse, en su oportunidad, ante otras autoridades, como la laboral, y por ende la falta de constancia impediría acreditar la reincidencia.

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 Servidores Públicos contempla 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 en los puntos resolutorios del documento emitido por el órgano competente. Ésta enmarcada en el artículo 13 fracción II.

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 Contraloría Internas y a los Tribunales de las áreas de responsabilidades para proceder a la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus encargos, 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 el procedimiento. En este caso, la suspensión impuesta debe considerarse como medida de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del servidor público suspendido.

En caso de la suspensión de naturaleza correctiva la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 establecía como límite máximo de la suspensión un periodo de tres meses que fue ampliado a un año en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002, en la exposición contenida en la iniciativa de esta ley no se explican los motivos que justifiquen el incremento en el límite máximo de esta Sanción, que parece incongruente si se compara con lo periodos que fija la ley para la



Inhabilitación como son de seis meses a un año cuando no se causen daños o perjuicios ni exista beneficio o lucro; 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 cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro o cause daño o perjuicios, y de diez a veinte años si excede dicho límite. En este orden de ideas resulta que la suspensión temporal aplicada en su límite máximo tiene mas fuerza legal que la inhabilitación en su primera modalidad, perdiendo el sentido de congruencia y proporción que debe existir entre el catálogo de sanciones y el tipo de conducta infractora, sin pasar por alto que entre una sanción y otra existe todavía la destitución del empleo, cargo o comisión.

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.

La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, debe ser demandada por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas; es decir, que la resolución administrativa por la que se impone como sanción la destitución del empleo, cargo o comisión surtirá sus efectos en forma distinta, si se trata de trabajadores de base o trabajadores de confianza, en el primer caso, el área legal de la dependencia o entidad presentara, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, demanda laboral en contra del servidor público o responsable, a la que se acompañara como documento fundatorio la resolución firme por la que la Secretaria de la Función Pública o, en su caso la Contraloría Interna impusieron como sanción la destitución al trabajador de base.

Lo anterior encuentra su fundamento en la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.



Toda vez que la separación definitiva del trabajador de base debe fundamentarse en una causa justa y su nombramiento dejará de surtir efectos solamente por laudo firme dictado por el Tribunal Federal Laboral, la resolución administrativa debe contener las causas y los fundamentos, razonamientos y motivaciones que provocaron la imposición de la sanción de destitución. La Secretaría de la Función Pública o la Contraloría Interna deben encuadrar la conducta del trabajador dentro de la legislación laboral y probar que ha sido contraria a las disposiciones legales que rigen su conducta laboral.

Para que la sanción de destitución surta efectos, el Tribunal procederá a dictar el laudo correspondiente, basado y los razonamientos y fundamentación de la resolución dictada por la Secretaría de la Función Pública o por Contraloría Interna de que se trate.

La resolución administrativa por la que se impone como sanción al servidor público de confianza la destitución del empleo, cargo o comisión surte efectos desde el momento en que le es notificada oficialmente. La autoridad competente debe remitir una copia de la resolución a la Secretaría de la Función Pública para que asiente en el registro de sanciones.

Es decir, que mientras que en el régimen de base se requiere demandar la destitución del servidor público responsable ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; en el régimen de confianza, por la naturaleza de las funciones del servidor público, no es necesario formular la demanda laboral, por que consecuentemente, el acto administrativo que se traduce en la resolución dictada por el titular de la Contraloría, surte sus efectos a partir de su notificación al servidor público.

La sanción económica consiste en la obligación a cargo 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 esta 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 la sanción económica con bienes de su propiedad que alcancen a cubrir estos conceptos.

Procede destacar 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 esta 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 aquellas 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 lo que se deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de particulares, así como aquellos a lo que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta propia. La recaudación proveniente de todos los ingresos de la Federación, aun cuando se destinen a un fin específico, se realiza por



La Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que dicha Secretaría autorice.

Dada la naturaleza fiscal de las sanciones económicas, el legislador de 2002 consideró pertinente que ésta se actualizara, para los efectos de su pago, en la forma y términos que establece el ordenamiento fiscal citado para las contribuciones y aprovechamientos; es decir, una vez constituido el 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 se calcularán aplicando al monto de la sanción económica actualizada la tasa que resulte de sumar las aplicables en cada año para cada uno de los meses transcurridos en el predio de su actualización. La tasa de recargos para cada uno de los meses de mora deberá ser la que resulte de incrementar en 50 % a la que fije anualmente el Congreso de la Unión.

Otro aspecto novedoso que se incorpora a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es la facultad que les otorga a la Secretaría de la Función Pública, al Contralor Interno y al titular del área de responsabilidades para que soliciten a la tesorería de la federación, 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 dilaten 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 convertirá en definitivo. En tanto que el incumplimiento a lo dispuesto por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los Servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la ley.



La última sanción administrativa que contemple 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 dicho límite. Cuando no se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del 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 causación de daños y perjuicios o la obtención de un lucro indebido. En este orden de ideas, ésta es aplicable por un periodo de seis meses a un año cuando la conducta del 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 de



Aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia. La contravención a esta disposición será causa de responsabilidad administrativa, quedando sin efecto 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 excepción y antes de expedir el nombramiento o celebrar el contrato, la constancia de no inhabilitación de quienes pretendan ingresar al servicio público.

### **3.5. El artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**

Es de mencionarse que para la imposición de sanciones por responsabilidades administrativas de los servidores públicos, debe ceñirse a los procedimientos que las normas legales establecen, la autoridad administrativa se encuentra vinculada en los términos de los artículos 14 y 16 constitucionales, que obligan a cumplir formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y a emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación; así mismo resulta conveniente señalar que dicho procedimiento se encuentra reglamentado sólo en sus elementos básicos por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin que exista un Código Adjetivo de dicha ley que prevea las disposiciones durante el procedimiento, aplicando por tanto de forma supletoria a la Ley, el Código Federal de Procedimientos Penales atento a lo ordenado en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades, creando por tanto contradicciones y dudas al respecto.

Atendiendo a las disposiciones contenidas en el Capítulo II del Título Tercero de la Ley de la Materia, denominada “Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas”, podemos decir que el procedimiento administrativo se integra de las siguientes etapas:



- Queja o denuncia
- Investigación
- Auto de inicio a procedimiento administrativo disciplinario
- Resolución
- Vías impugnativas

La primera etapa se encuentra compuesta por la investigación o instrucción, esta comprende el conjunto de actividades, recopilación de información y demás elementos que permiten a la autoridad incoactora determinar la existencia o inexistencia de irregularidades administrativas; en el caso de que determine que existen elementos suficientes para presumir actos u omisiones contrarios a los principios que rigen la administración pública procederá a instruir el procedimiento correspondiente.

Para efecto de llegar a esta etapa es preciso mencionar la forma en que el órgano de Control General o Interno del Gobierno del Distrito Federal, conoce de la presunta irregularidad y puede actuar de forma oficiosa o a través de una queja o de una denuncia presentada por los particulares, cabe aclarar que dentro de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no existe una definición de ambas figuras y solamente en los artículos 49 y 50 se mencionan, sin hacer distinción alguna. Sin embargo la propia Ley alude a los sujetos facultados para presentar quejas o denuncias, así como algunas disposiciones complementarias para el ejercicio de tal facultad, por lo que resulta conveniente aclarar que cualquier gobernado interesado y todo servidor público puede presentar quejas o denuncias.

Es importante tratar de definir a la queja, la cual consideramos como una manifestación de la persona mediante la cual hace del conocimiento a la autoridad, actos u omisiones de los servidores públicos contrarios a los principios que rigen la administración pública y que le significan una afectación directa a sus intereses como gobernados.



En cuanto a la denuncia tenemos que esta también una manifestación de la persona, mediante la cual hace del conocimiento a la autoridad, actos u omisiones de los servidores públicos que repercuten en la adecuada marcha de la administración pública, pero que no le significan afectación directa a sus intereses como gobernado; asimismo es el medio a través del cual el servidor público cumple con la obligación de hacer del conocimiento del órgano Disciplinario de actos u omisiones realizados por otro servidor público, contrarios a los principios que rigen la administración pública.

Cualquiera de estas figuras puede ingresar a través de la Dirección de Atención Ciudadana de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal, mediante el sistema electrónico o por escrito, así como a cualquier órgano de control interno respecto a asuntos propios de su jurisdicción, cabe señalar que cuando la Dirección de Atención Ciudadana recibe una queja o denuncia alguna organismo que cuenta con su propia contraloría interna, ésta Dirección la turna a su lugar que corresponde para su investigación, asimismo por su gravedad puede también conocer de ellas.

Posterior a la recepción de quejas o denuncias se elabora un acuerdo denominado de radicación, mediante el cual se designa un número de control tomado en consideración las facultades asignadas a la Dirección de Atención Ciudadana y al órgano de Control Interno para su actuación. Cabe señalar que en este auto de radicación la autoridad determina radicar el asunto bajo su jurisdicción administrativa, en virtud de ser de su ámbito competencial y por apreciar la existencia de presuntos actos de responsabilidad administrativa.

De lo anterior se desprende la etapa de la investigación, que se compone del conjunto de actividades consistentes en investigaciones, recopilaciones de información y demás elementos que permiten a la autoridad incoactora, es decir a la Dirección de Atención Ciudadana o la Contraloría Interna de alguna Dependencia,



Determinar la existencia o inexistencia de elementos que comprueben o no la presunta irregularidad administrativa imputada al servidor público, adscrito al Gobierno del Distrito Federal, siendo el caso de que se determine la existencia de elementos suficientes para presumir actos u omisiones contrarios a los principios que rigen la administración pública, como son los multicitado principios de legalidad, honradez, imparcialidad, eficiencia y lealtad, las funciones ordenadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Reglamento Interior de la Misma entidad, el manual administrativo del órgano que corresponda o bien los criterios señalados en el denominado Código de Conducta (Art. 47) en sus veinticuatro fracciones, se procederá a dar inicio al procedimiento administrativo correspondiente.

Cabe señalar que si se trata de un dictamen de auditoría que puede ser llevado a cabo por la Dirección General de Auditoría o por la Dirección de Auditoría de Legalidad y Recursos de Inconformidad, los cuales son remitidos a la Dirección de Responsabilidades y Sanciones o bien a alguna Contraloría Interna, dependiendo el área auditada; asimismo los órganos de control interno dentro de sus facultades se encuentra el poder emitir dictámenes de auditoría a través de sus Subdirecciones de Auditoría Operacional y Auditoría Financiera, los cuales son turnados a su vez a la Unidad de Departamental de Quejas y Denuncias, para efecto de incoar el procedimiento administrativo disciplinario a que haya lugar, toda vez que en las revisiones llevadas a cabo se detectaron irregularidades administrativas, presuntamente imputables a servidores públicos, por lo que es de apreciarse que no es necesario llevar a cabo por parte de la Dirección de Responsabilidades y Sanciones o bien por la Unidad Departamental de quejas y denuncias del órgano de control interno llevar acabo investigación alguna, ya que en el dictamen de referencia se aprecian todos los Elementos que presumen la responsabilidad imputada al servidor público; elaborándose por tanto únicamente el acuerdo de radicación, acuerdo de inicio a procedimiento administrativo disciplinario y el citatorio de audiencia de ley correspondiente.



Es el caso de no contar con los elementos suficientes para presumir la conducta consistente en un acto o en una omisión, desplegada por el servidor público, se emitirá un acuerdo de improcedencia, este se hará consistir de la actuaciones llevadas a cabo por la instancia correspondiente, la competencia de la misma para conocer del asunto y los motivos por los cuales dicha autoridad considera que no existen los elementos suficientes para dar al procedimiento administrativo disciplinario correspondiente; cabe señalar que lo anterior debe encontrarse debidamente fundamentado y motivado.

De existir elementos suficientes, que determinen que la presunta acción u omisión llevada a cabo por el servidor público, que derivo de la investigación llevada a cabo, en el caso de la Dirección de Atención Ciudadana se emitirá un acuerdo en el cual se hará también una reseña de la investigación realizada y los motivos por los cuales se considera procedente el asunto, resultando que lo anterior debe encontrarse debidamente fundado y motivado, para luego entonces, remitirlo a la Dirección de Responsabilidades y Sanciones del mismo Órgano de Control General; quien a su vez recibido el asunto, elaborará un acuerdo de inicio de procedimiento administrativo disciplinario, a su vez el Órgano de Interno de Control a través de su Unidad Departamental de Quejas y Denuncias, sí también cuanta con los elementos suficientes que presuman la responsabilidad del servidor público, dictará el acuerdo de inicio correspondiente.

El acuerdo de inicio al procedimiento administrativo disciplinario, contendrá entre otras las conductas irregulares cometidas por el servidor público presunto responsable, los ordenamientos jurídicos presuntamente violados por él mismo, La facultad conferida por la ley al órgano emisor del acuerdo en mención, asimismo debe contener la orden de que se cite a una audiencia de ley al o los supuestos responsables prevista en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que se les ponga a la vista el expediente que se haya integrado con motivo de la investigación llevada a cabo; toda vez que existen



Elementos que presumen e indican actos administrativos irregulares que se derivaron en el incumplimiento de las obligaciones que todo servidor debe observar en el desempeño de su cargo, empleo o comisión.

Posterior al acuerdo de inicio de procedimiento administrativo disciplinario, se elabora el citatorio de audiencia de ley, por parte de la Dirección de Responsabilidades y Sanciones y por el Órgano de Control Interno, a través de su Unidad Departamental de Quejas y Denuncias, el cual contendrá requisitos sine quanon previamente establecidos en el propio artículo 64 de la ley de la materia, el cual prevé entre otras cosas que el citatorio deberá contener la responsabilidad que presuntamente se le imputa al servidor público, el lugar, el día y hora en la que tendrá verificativo dicha audiencia, su derecho a ofrecer pruebas y formular alegatos, por sí mismo o por medio de un defensor, así como que entre la fecha de la citación y el desahogo de la audiencia no deberá mediar un plazo menor de cinco días ni mayor de quince días hábiles. Es de señalar que otra formalidad prevista en la notificación del citatorio, es que deberá hacerse de forma personal.

Una vez notificado o notificados de forma personal los servidores públicos presuntos responsables, se llevará a cabo el desahogo de la audiencia de ley en la cual como indicó en el citatorio, se pondrán ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho conviniere, observándose en todo lo relacionado a esta audiencia lo previsto en el Código Federal de Procedimientos Penales, como lo dispone el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ubicado en el capítulo IV de las Disposiciones comunes para los Capítulos II y III del título segundo, que a la letra dispone “En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, asimismo, se entenderán, en lo conducente, las del Código Penal.”



El ofrecimiento de pruebas, va encaminado a relacionarlas con los hechos o actos controvertidos y que el oferente desee probar; para la admisión de las mismas debe tomar en consideración que el objeto de la misma lo constituyen los hechos o actos controvertidos, por lo que en consecuencia deberán desecharse aquellas que no tengan relación con los puntos controversiales. En cuanto a su desahogo es necesario que se realicen los actos o diligencias que posibiliten la prueba para llegar a su desahogo, cabe señalar que lo anterior lo pueden llevar a cabo el presunto responsable o bien la propia autoridad administrativa.

Ahora bien, en cuanto a los alegatos a que tiene derecho el servidor público a formular, debemos entender que son la manifestación oral o escrita que se tiene para fundar su pretensión.

Una vez valoradas y desahogadas las pruebas ofrecidas por el servidor público presunto responsable, conforme a los procedimientos antes señalados y de acuerdo a la legislación mencionada, así como de la formulación de los alegatos y de no existir promoción pendiente por desahogar, la autoridad competente deberá emitir la resolución que en derecho corresponda, como lo ordena el mismo artículo 64 de la ley en mención en su fracción II dentro de los treinta días hábiles siguientes misma que podrá resolverse en dos sentidos, absolutoria o condenatoria según sea el caso.

Por lo que hace al plazo para resolver, hemos de apuntar que su inobservancia no deriva efectos jurídicos a favor o en perjuicio del servidor público, Simplemente es una previsión para que la autoridad tuviese un parámetro prudente para resolver, que si materialmente no es posible su cumplimiento podrá hacerlo con posterioridad.

Para la elaboración de la resolución, el servidor público encargado de emitirla debe considerar diversos aspectos.



En cuestión de forma para la elaboración de resoluciones administrativas, la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal, a querido unificar criterios y a tratado de elaborar proyectos sobre la forma en que se deben emitir resoluciones, aunque a nuestro parecer es no es viable esta forma de emitir resoluciones pues cada caso en concreto tiene sus particularidades, también es cierto que se tiene libertad para además de adherirse a lo establecido se incluyan otros elementos que se consideren necesarios; por lo que a continuación de forma breve se narraran los puntos que debe contener una resolución administrativa.

Del cuerpo de la resolución tenemos que la primera se denomina preámbulo, en la cual se menciona el nombre, cargo, Registro Federal de Contribuyentes del servidor público presunto responsable y de forma breve los actos u omisiones que le son imputados y la identificación del Órgano de Control que inicio el procedimiento.

Los antecedentes o resultantes, se compone primeramente por la forma en que la queja, denuncia o dictamen llegó según sea el caso a la Dirección de Responsabilidades y Sanciones o bien a la Unidad Departamental de quejas y denuncias del Órgano de Control Interno, y de forma cronológica se hace mención de las actuaciones llevadas a cabo, es decir desde los hechos imputados, el acuerdo de radicación, investigación efectuada, acuerdo de inicio a procedimiento administrativo disciplinario, audiencia de ley, desahogo de pruebas y alegatos vertidos por el presunto responsable, entre otros.

Los denominados considerandos constituyen la parte medular de la resolución; en ellos la autoridad resolutoria analiza los antecedentes del asunto, establece los puntos de coincidencia y de divergencia que se tenga con motivo de la defensa del responsable en relación a las irregularidades imputadas, cabe señalar que en los mismos se hace mención de la competencia y facultad con que cuenta la autoridad resolutoria, los actos que motivan y acreditan la responsabilidad administrativa que le es imputada al servidor publico; o bien en el caso de una resolución absolutoria, los



Actos que le absuelven de toda responsabilidad, la forma en que se acreditan, posteriormente se hace una valoración de la pruebas ofrecidas por el presunto responsable; se determina de acuerdo a la acción u omisión cometidas por el servidor público, en que fracción o fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se encuentra la conducta desplegada, para luego entonces llevar a cabo un análisis y explicar los motivos por los cuales se considera la infracción al código de conducta; antes de imponer una sanción administrativa o bien la absolución, se deberá tomar en consideración lo ordenado por el artículo 54 del mismo ordenamiento legal ya, que es importante mencionar sobre la gravedad en que se haya incurrido, las circunstancias socioeconómicas del servidor público, el nivel jerárquico que ocupaba en el momento en que cometió la falta, el monto o beneficio, el daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de las obligaciones.

Los puntos resolutivos, son la parte final del instrumento y en ellos se aprecia de forma concreta el sentido en que pronuncia la autoridad señalando el nombre completo del servidor público y la sanción que en su caso este decretando. El sentido de la resolución debe estar directamente apoyada en la parte conducente del capítulo de considerandos, por lo que una vez valorado lo anterior, y de donde se aprecia la responsabilidad en que incurrió el servidor público, y que éste a su vez no aporte los elementos suficientes para demostrar su no responsabilidad, en caso concreto, se cuanta ya con los elementos para determinar la sanción de dicho servidor público, que como podemos observar Se encuentran señaladas dentro del artículo 53 de la misma Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en el capítulo que antecede hicimos referencia.

Las sanciones administrativas, que deriven de un procedimiento administrativo disciplinario pueden ir desde una amonestación privada hasta la inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargo o comisión en el caso que nos ocupa, solamente en el Gobierno del Distrito Federal, asimismo si existió un daño



Cuantificable al erario de la misma entidad, se puede incluso imponer una sanción de tipo económica, puede lo anterior tener la apreciación de que son dos sanciones las que pudieren imponer aun servidor público, pero si tomamos en consideración que ambas pueden ser de distinta naturaleza, ya que si bien una es de carácter administrativo y la otra de carácter económico. La anterior explicación tiene razón, ya que en la parte del final del artículo 4 de la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se indica que “no podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza”, y como podemos apreciar las sanciones que puede imponer la Dirección de Responsabilidades y Sanciones y una Contraloría Interna no se consideran de igual naturaleza.

Ahora bien, si por el contrario no se determino responsabilidad alguna cometida por el servidor público, se le debe de absolver de toda responsabilidad, plasmando lo anterior en la resolución a que haya lugar.

Posterior a la elaboración y firma de una resolución, esta se debe notificar dentro de las 72 horas siguientes al servidor público responsable o bien al servidor público que resulto absuelto, según sea el caso.

La resolución que la autoridad disciplinaria emite, con motivo de la conclusión del procedimiento previsto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades, puede ser combinada por el servidor público cuando aquella le cause agravio y estime que se emitió ilegalmente.

Si la resolución es absolutoria, el asunto queda firme e inamovible; caso contrario ocurre cuando la resolución fija alguna de las sanciones previstas en el artículo 53 de la Ley de la Materia. En tal circunstancia el servidor sancionado podrá elegir, entre interponer el recurso de revocación o promover el juicio de nulidad según lo prevé en los artículos 71 y 73 de la precitada Ley.



### **3.6 El artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**

El procedimiento administrativo de responsabilidad o procedimiento disciplinario, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos lo regula el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se inicia de la siguiente manera:

Con la notificación del citatorio al servidor público, en el que se le debe dar a conocer la irregularidad que se atribuye de manera precisa y clara, señalándose la normatividad presuntamente incumplida incluyendo las fracciones y párrafos aplicables y su relación con las fracciones también aplicables del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Se cita al presunto responsable a la audiencia de Ley, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que pueden ser causa de responsabilidad administrativa 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 tendrá por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación de citatorio se practicará de manera personal al presunto responsable y entre la fecha de la misma y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.



Concluida la audiencia, se concede al servidor público 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.

Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la autoridad disciplinaria resolverá 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 autoridad disciplinaria podrá 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 su juicio.

Durante la sustanciación del procedimiento la autoridad disciplinaria, podrá practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público, 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 advirtieran datos o información que implique 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.



Previa o posteriormente al citatorio que se emita al servidor público presunto responsable, la autoridad competente podrá 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, por lo que la autoridad hará constar expresamente esta salvedad en el acuerdo que disponga tal medida.

La suspensión temporal como medida cautelar, suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y surtirá desde el momento en que le sea notificada tal medida al servidor público.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la autoridad disciplinaria, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento 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, pues es en ella cuando se determina si el servidor público resultó responsable o no.

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 restituirá en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Es importante no confundir esta figura, con la sanción que contempla la Ley, pues ambas tienen efectos diferentes, ya que, en este caso no se trata de una sanción sino de una medida cautelar.



Es decir, la suspensión a que se refiere el artículo 21 de la ley, es una medida cautelar que esta contemplada para casos en los que se considere que el servidor público pueda obstaculizar la investigación.

En nuestro parecer es una medida discrecional que en algunos casos es necesaria pero también se puede presentar para ciertos abusos por parte de la autoridad, por lo que consideramos que cada vez que sea aplicada, se debe hacer con causa plenamente justificada.

El citatorio es el documento que emite la autoridad competente, debiendo estar fundado y motivado, mediante el cual se hace del conocimiento del servidor público, que es presunto responsable de irregularidades en el desempeño de sus funciones y por ello se le señala día y hora para comparecer a la audiencia en la cual tendrá derecho a presentar su defensa y a alegar lo que a su derecho convenga, así como para ser asistido por un abogado o persona de su confianza y consular el expediente respectivo.

La audiencia es el acto mediante el cual el servidor público comparece ante la autoridad que debe ser competente, para declarar lo que a su derecho convenga y en ejercicio de su garantía de audiencia.

La audiencia se deberá celebrar el día y hora señalados en el citatorio, ante el funcionario competente para llevarla a cabo, elaborándose el acta en la que se hará constar el desarrollo de la misma, los argumentos expuestos por el presunto responsable en su defensa, las preguntas planteadas si las hay, sus respuestas, en caso de que el servidor público esté de acuerdo en contestarlas, en su caso la relación de documentos exhibidos y entregados como pruebas por el acusado, los alegatos que el servidor público haga valer, así como los acuerdos de la autoridad que procedan.



Al terminar la audiencia, la autoridad disciplinaria otorgará un plazo de 5 días hábiles para que el servidor público presente las pruebas en su favor.

Si la audiencia se advierten elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del servidor público presunto responsable o de otras personas, se podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, mediante nuevo oficio citatorio, que deberá notificarse personalmente con el objeto de no conculcar la garantía de audiencia.

Una vez desahogadas las pruebas, la autoridad deberá resolver en un plazo no mayor a 45 días hábiles, plazo que se podrá ampliar por una sola vez, si así lo requiere la autoridad.

Es de suma importancia mencionar ya que en esto, estriba el punto medular de este trabajo de investigación que de acuerdo al artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que a la letra dispone:

Artículo 47.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los Títulos Segundo y Tercero de la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Esto es si a un servidor público que labora en el ámbito Federal al momento de estar substanciando el procedimiento de responsabilidad administrativa existiere alguna laguna jurídica durante el procedimiento o al momento de la apreciación de las pruebas, el órgano de control interno o en su caso la Secretaría de la Función Pública, deberá de tomar en cuenta supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siendo esta supletoriedad a juicio del sustentante de este trabajo, la que debería de aplicarse también en el caso de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que es la que norma el procedimiento en el caso de responsabilidad administrativa para los trabajadores del Gobierno del Distrito Federal.



### 3.7 Supletoriedad

En este tema hablaremos de la supletoriedad en el procedimiento de responsabilidad administrativa. Partiendo del concepto de supletoriedad, manifestando sus reglas de aplicación, haciendo referencia a las llamadas lagunas en la Ley, definiendo a la integración de la Ley e interpretación del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La supletoriedad es conceptualizada por diferentes autores, algunos equiparan este concepto con el de derecho supletorio o con la simple palabra. A continuación se establecerán algunos de estos conceptos.

Guillermo Canabellas define la palabra “supletorio” como “Lo que remedia una falta complementaria de aplicación y vigencia subsidiarias.”<sup>39</sup>

Para José Alberto Garrón, menciona que el derecho supletorio “Es aquel que rige el supuesto de falta o insuficiencia de norma en el sistema, considerando Principal para el caso que se trata. El ejemplo mas corriente es la aplicación supletoria del derecho civil ante la falta de normas comerciales específicas”<sup>40</sup>

Por otro lado Jorge Barrera Graf entre otros señala “ley supletoria” “Dícese de la aplicación supletoria o complementaria de una ley respecto de usos, costumbres y principios generales de derecho.

No procede, sin embargo la costumbre derogatoria, ya que la supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones de forma que se integren con principios generales contenidos en otras leyes. Este segundo aspecto es común entre las leyes especializadas y los códigos, ya sea que

---

<sup>39</sup> “DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO”, Canabellas Guillermo, Tomo II, décimo quinta edición, Heliasta, Argentina 1982.

<sup>40</sup> “DICCIONARIO JURÍDICO” Tomo I, Abeledo Perrot, Argentina, 1986, p. 735.



Dichas leyes hayan sido parte integrante en un código como el de comercio, o que reglamente un aspecto del código, como sucede con la ley sobre el régimen de propiedad en condominio para el Distrito Federal., respecto de la propiedad regulada por el Código Civil.”<sup>41</sup>

Tomando en cuenta el último concepto de supletoriedad se puede decir, que aunque la supletoriedad de usos, y costumbres y principios procede en cualquier instancia, siempre que no afecte al orden público.

La supletoriedad de leyes general mente se aplica mediante referencia expresa de un texto legal que reconoce. De esta manera debe entenderse que, cuando la referencia de una ley a otras se expresa, la aplicación de las supletorias se hará en los supuestos no contemplados en la primera ley y que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones.

Por ello, la doctrina considera que las referencias a las leyes supletorias son la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones.

De este modo y a manera de ejemplo, el artículo segundo del Código de Comercio asigna como fuente supletoria, al derecho común. Otro ejemplo es el artículo sexto de la Ley de Navegación y Comercio Marítimo que enumera las siguientes Leyes que le son aplicables supletoriamente:

Ley de Vías Generales de Comunicación, Código de Comercio, Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles.

---

<sup>41</sup> BARRERA GRAF Jorge Etal, citado por “DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO”, Tomo V, Instituto Nacional de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, p. 58.



Esta enumeración expresa de leyes supletorias se entiende generalmente como el establecimiento de prioridades en la aplicación de otras leyes sobre la materia. Una vez señalado lo anterior, se puede establecer que la supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico. El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de leyes de contenido especializado con relación a las leyes de contenido general.

La supletoriedad implica un principio de economía e integración legislativa para evitar la reintegración de tales principios por parte, así como la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley suplida.

### **3.7.1 Reglas de aplicación**

Cuando una ley no se refiere expresamente a ningún texto legal como supletorio, caben las siguientes consideraciones:

- La aplicación supletoria de usos, costumbres y principios generales de derecho no está impedida como un método de integración interpretativa del derecho.
- La aplicación de otras leyes puede realizarse mientras se traten sobre aspectos cuyo contenido no es el objetivo de la ley primaria, en tanto no contravengan sus disposiciones.

Ejemplo: puede considerarse de aplicación supletoria la Ley General de Bienes Nacionales, respecto a la materia de bienes nacionales con relación a la legislación administrativa.

- La aplicación de otras leyes de la misma especialidad puede realizarse en virtud de interpretaciones analógicas permisibles en tanto no contravenga a la ley primaria. Esto es el Código de Comercio y la Ley General de Sociedades



Mercantiles serán de aplicación supletoria de la Ley General de Sociedades Cooperativas, aunque no se refiere expresamente a los primeros en tanto no la contravenga, puesto que aquellos fijan los principios de la materia de sociedades mercantiles en lo general.

Ya establecido lo referente a la supletoriedad, el por qué de su aplicación y la manera de llevarse a cabo, es menester conocer de que modo procede la Supletoriedad en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Público y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tema que continuación se verá.

### **3.7.2 La supletoriedad prevista en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos artículo 47 y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos artículo 45 y sus criterios jurisprudenciales en ambos casos.**

En las anteriores leyes reglamentarias del Título Cuarto Constitucional, la Procuraduría General de la República desempeñaba un papel preponderante no sólo en el procedimiento para determinar la responsabilidad por “delitos y faltas oficiales”, sino también en la manifestación de bienes. No cabía duda entonces que el código adjetivo era el penal, puesto que la responsabilidad de los funcionarios o empleados de la Federación se trataba como delito. Pero al distinguirse en la actual ley la responsabilidad pública u oficial de los delitos, ya no es tan evidente cuál es el código adjetivo. Para el procedimiento de juicio político y para el de declaración de procedencia la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de manera expresa señala al Código Federal de Procedimientos Penales (Art. 45), pero aunque no se hiciera explícito, pocas dudas habría a aplicar este Código en el antejuicio o procedimiento de declaración de procedencia, puesto que el desafuero es principalmente para permitir la actuación de las autoridades en materia penal; respecto del juicio político ya no sería tan evidente, pero por la importancia de la



Infracción podría pensarse que también esa norma adjetiva sería la aplicable. Este pudo haber sido el razonamiento del legislador al formular el artículo 45 vigente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público.

El criterio jurisdiccional que ha venido prevaleciendo es el de considerar al Código Adjetivo Penal como el supletorio a la materia administrativa, y de esta manera se han pronunciado diversos Tribunales de Circuito, cuyas resoluciones del Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito y Séptimo del Primer Circuito; a continuación transcribimos.

**RESPONSABILIDAD AMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS.- SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, Y NO LAS DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.-** En los procedimientos de responsabilidad administrativa, que son instaurados conforme al Título Tercero, Capítulo I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para investigar la conducta de los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones dejaron de cumplir con su obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben observar en le desempeño de su empleo, cargo o comisión, y en su caso fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva, es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimiento Penales, por que en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expresamente se establece que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esa Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observará las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, lo que excluye la aplicación para ese efecto del Código Federal de Procedimientos Civiles, sin que lo impida el hecho de que el citado precepto encuentre contenido en el Capítulo IV, del Título Segundo, relativo a las disposiciones comunes para los Capítulos II y III, de ese mismo Título, que se refiere al procedimiento en el juicio político; por que al no existir en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ninguna otra disposición relativa a la supletoriedad, nada permite concluir que en los demás casos sea aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles; de ahí que sea el ordenamiento adjetivo penal, el aplicable supletoriamente para la substanciación y resolución de todos los procedimientos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades, incluyendo el relativo a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, semanario judicial de la federación, Tomo V, enero de 1997, Tesis Aislada, VIII.1º,8ª, página 540.



En el mismo sentido se ha pronunciado del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, octubre de 1998, Tesis Aislada, I.7°.A.23 A, pagina 1203:

**RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.-** De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley supletoria aplicable, cuando ésta no prevea algunas cuestiones sobre el procedimiento así como en la apreciación de las pruebas, lo es el Código Federal de Procedimientos Penales; esto es, cuando se dirima cualesquiera de los procedimientos establecidos en la citada ley, incluso el relativo a cuestiones sobre responsabilidad administrativa de funcionarios públicos, pues no existe otra disposición que autorice emplear otro ordenamiento en supletoriedad; siendo irrelevante, que dicho precepto esté contenido en el Capítulo IV del Título Segundo, relativo a las disposiciones comunes para los Capítulos II y III de ese mismo Título, que se refieren al procedimiento en el juicio político.

Queda la pregunta ¿por qué es irrelevante su ubicación dentro de la ley? ¿no ésta señal expresamente que ese Capítulo IV contiene disposiciones generales que se refiere al juicio político y a la declaración de procedencia? ¿Por qué irrelevante, entonces? En nuestra opinión haría falta razonar más esta interpretación.

En el caso de la responsabilidad administrativa, por que se sanciona con medidas disciplinarias, nace la duda. Cuando en la resolución que citamos en el punto anterior, se dice que al no existir en la Ley ninguna otra disposición relativa a la supletoriedad “nada permite concluir que en los demás casos sea aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles”, pero tampoco permite concluir que en la responsabilidad administrativa sea aplicable un Código al que la Ley señala expresamente para los procedimientos de juicio político y de declaración de procedencia.

La cuestión se zanjaría analizando la naturaleza de la responsabilidad administrativa y, en razón de ella, determinar qué código sería el aplicable, o bien, formalmente, que el legislador disponga en la ley cual sería esa norma adjetiva.



Mientras no hay una definición, las resoluciones de la autoridad administrativa competente para imponer las sanciones, quedarán al criterio del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y del Poder Judicial Federal, que, por otra parte ni todas las Salas ni todos los Tribunales de Circuito sostienen el mismo criterio, lo cual somete a una innecesaria incertidumbre a las autoridades que tienen que substanciar los procedimientos administrativos disciplinarios e imponer las sanciones correspondientes. Por ello, es pertinente que el legislador se pronuncie abiertamente en la Ley.

Si el Poder Ejecutivo Federal, y los demás Poderes en el ámbito de su competencia, tienen en el procedimiento disciplinario un instrumento para sancionar administrativamente a sus trabajadores, la naturaleza de este procedimiento es civil, sobre todo si se considera que la materia laboral, ahora social, en un momento de la evolución del derecho formó parte del derecho civil. Por otra parte, siendo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el órgano ante el cual se impugnan las resoluciones que se comentan, el Código Fiscal de la Federación dispone en su artículo 197, que en los juicios que se promuevan ante dicho Tribunal “ A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles”.

Sin embargo, no se ignora que el procedimiento administrativo disciplinario no dirime situaciones entre particulares, sino que conduce a la absolución o la condena, a la sanción, y, en este sentido, guarda similitud con el procedimiento penal.

No hay duda de que las infracciones por actos y omisiones de los servidores públicos que el procedimiento disciplinario somete a juicio, son de menor trascendencia que los del juicio político o penal. Lo que no significa que los actos, u omisiones que infrinjan normas administrativas, por su gravedad, no puedan trascender la corrección administrativa y derivar en lo penal. (o civil), pero la autoridad administrativa únicamente juzgará la falta administrativa, si bien los actos y



Omisiones constitutivos de responsabilidad política y de responsabilidad administrativa son especies del género responsabilidades públicas u oficiales, entre dichas especies hay diferencias específicas. Tal vez éstas puedan aportar alguna luz para determinar si el código adjetivo debe ser el mismo o distinto para ambas especies de responsabilidades públicas.

Ahora bien el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Público señala:

Artículo 47.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los Títulos Segundo y Tercero de la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.”

Esto es que los Órganos encargados de la aplicación de la normatividad que en su caso son las contralorías internas, en las diferentes dependencias del Ejecutivo Federal, así como en la propia Secretaría de la Función Pública, a diferencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que rige a los servidores públicos del Distrito Federal han adoptado un criterio de instrumentar al procedimiento, razonar y valorar las pruebas y dictar sus resoluciones utilizando como norma adjetiva supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, esto aplicando la regla general contenida en dicho código cuando se refiere a la competencia por materia (Art. 18); así como también tomando como normatividad lo que establece el Tribuna Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

**SERVIDORES PÚBLICOS. ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, PARA EMPEZAR A LOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 64 FRACCIÓN I DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES.**

En cumplimiento con la garantía de audiencia que contempla el artículo 14 constitucional, el servidor público al que se le impute responsabilidades, deberá ser citado a la audiencia a que se refiere el artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en forma personal, de conformidad con las disposiciones que al respecto establece el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de referencia, pues en dicha audiencia



Podrá ofrecer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga, de lo contrario, se vulneraría la garantía de referencia.

Revisión Fiscal 924/95. Subprocurador Fiscal Federal de Amparos en representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de las autoridades demandadas. (Miguel Martínez Barrón). 21 de junio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Barcenás Chávez. Secretario: Emilio Hassey Domínguez.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis número 2384, publicada en el Volumen Tercero de la Compilación de Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1995-1963, en la página 919, menciona:

### **SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES EN MATERIA ADMINISTRATIVA.**

Reproduciendo el criterio sustentado en el toca 68/55 “La Previsora”, S.A., compañía Mexicana de Seguros Generales, se sostiene que el ordenamiento de referencia”...debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la Ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales”, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que si en el derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario. Consecuentemente, la aplicación del artículo 142 del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciado, en ausencia de alguna disposición de la Ley del acto no puede agravar la responsable, por ello, debe confirmarse el fallo a revisión.

### **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.**

El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que sí en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el código respectivo el que señala las normas que deban regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas.

Primer Tribunal Colegiado del sexto Circuito, Amparo en revisión 82/89, Margarita Bernadina Hernández de los Santos. 27 de junio de 1989. Unidad de votos. Ponente: Carlos Gerardo Ramos Córdova. Secretario: Diógenes Cruz Figueroa.



Es importante manifestar que en nuestra apreciación el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se regulan procedimientos de carácter político y penal, cuya estructura y naturaleza son totalmente diferentes a la administrativa, que además se encuentran en un Título diferente de la ley de la materia, por lo que el Capítulo que establece esta norma, como su nombre lo indica, contiene “Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo” y la materia de responsabilidad administrativa está regulada en un Título diferente.

Por lo tanto, puedo concluir que los criterios en los cuales se pronuncian por que aun cuando sean cuestiones relativas a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos el Código Federal de Procedimientos Penales ya que no hay ninguna otra disposición ya que no hay ninguna otra autoridad que ordene otra disposición en supletoriedad. Esta referencia es producto de una interpretación literaria del dispositivo de análisis, pues se olvida que el Capítulo IV del Título Segundo sólo contiene las disposiciones comunes para los Capítulos II y III del propio Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es decir, en materia de Procedimientos de Juicio Político y Declaración de Procedencia, que no incluye al Procedimiento Administrativo.

Por tal motivo a consideración del ponente es necesario hacer una reforma al artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en la cual se disponga que para los casos en los que se inicie procedimiento administrativo de responsabilidad para algún funcionario público en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esa Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.



## CAPÍTULO 4

### **PROPUESTA PARA REFORMAR EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL PLAZO PARA OFRECER PRUEBAS Y ALEGATOS Y ADICIONAR AL ARTÍCULO 45, DE LA MISMA LEY, QUE EN RELACIÓN AL PROCEDIMIENTO PARA SANCIONAR LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SEA SUPLETORIO EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.**

La investigación desarrollada en los capítulos anteriores, sirven como bases para exponer en este último apartado, un análisis y posterior propuesta de reforma al vigente procedimiento para sancionar la responsabilidad administrativa, dispuesta en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Considero que la responsabilidad administrativa, así como el procedimiento en cuestión, están pasando por una etapa de evolución y acomodamiento en donde los juristas avocados a su estudio deben reflexionar cómo ayudar a la defensa de los intereses tanto individuales como colectivos. El derecho tiene, por definición, un papel de primera importancia en un mundo en constante transformación. La renovación del derecho sirve para encauzar el desarrollo de las sociedades

El Estado de derecho en la vida moderna de México, es el que ha guiado los cambios en que todos hemos participado. Sin embargo, las garantías de que continuemos viviendo en un Estado de Derecho, depende en gran medida de que la ley se aplique eficaz y prontamente para solucionar las controversias que conocen los Tribunales.

Así las cosas, resulta preocupante en México, que nuestra máxima institución procesal protectora de todo ordenamiento jurídico, presente controversias en el procedimiento de responsabilidad administrativa, que la hagan difícil en su comprensión y tramitación, incluso para los abogados, todo ello a pesar de los esfuerzos por hacerla más sencilla y accesible.



#### **4.1 Reforma al artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

En gran medida nos hemos referido ya al procedimiento para sancionar la responsabilidad administrativa. Sin embargo, es necesario analizar algunas de sus características y algunos de sus problemas notables.

El procedimiento disciplinario (Art. 64) está concebido para substanciarse en forma breve, pero sin sacrificar las “formalidades esenciales” establecidas en la Carta Magna.

Generalmente, se desarrolla en la misma audiencia del ley, salvo que la pruebas ofrecidas por el presunto responsable tengan que prepararse previamente para su posterior desahogo, o que en el mismo desahogo requiera, por su número y duración, de otras diligencias. En tal sentido, puede afirmarse que el procedimiento disciplinario es, generalmente, de carácter sumario, entendiéndose este concepto no como instrucción o investigación previa que realiza el juez de instrucción, como antecedente del juicio plenario u ordinario, sino, como señala Medina Lima “En un sentido de breve, sucinto, resumido, comprendido, en el que la audiencia principal se realiza en un solo día sin interrupción, a menos que el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes haga imposible recibirlas en una sola sesión”<sup>42</sup>.

Esta es la norma general, no obstante, hay ocasiones en que la gravedad de la conducta del servidor público o la complejidad o complicación, por diversas razones del procedimiento requiere de un tiempo de substanciación más prolongado, pero puede afirmarse que en todo caso su duración es corta.

---

<sup>42</sup> Medina Lima Ignacio, “DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO”, Op. Cit., P. 1873.



Sin embargo el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas que es aplicable a los funcionarios públicos del ámbito federal, señala que el primer paso para iniciar el procedimiento de responsabilidad Administrativa es citar al presunto responsable a una audiencia notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen, derivado de esto y después que el servidor público se haya presentado la Secretaría de la Función Pública o en su caso el Contralor Interno de la Dependencia, concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes, y una vez que se hayan desahogado las pruebas la Secretaría de la Función Pública o en su caso la Contraloría Interna resolverá dentro de los cuarenta y cinco días siguientes. Situación que no se da en el procedimiento establecido por el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicable a los servidores públicos del Distrito Federal, toda vez que estos una vez que han sido citados deberán ir preparados para ofrecer sus pruebas y desahogarlas en una sola audiencia, poniéndolos en seria desventaja en relación con el procedimiento que regula la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos del ámbito federal, lo cuales que tiene mas de tiempo para poder preparar mejor su defensa.

#### **4.2 Adición al artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

Ahora bien como ya lo hemos mencionado uno de los principales problemas detectados y que ha generado controversia y discrepancia incluso entre los impartidores de justicia es la aplicación de Código Adjetivo supletorio en los caso del procedimiento de responsabilidad administrativa.

Toda vez que este artículo esta inmerso dentro del Capitulo IV denominado “Disposiciones comunes para los capítulos II y III del Título Segundo”, que regulan



Los procedimientos de carácter político y penal cuya estructura y naturaleza son totalmente diferentes a la administrativa.

Por lo tanto y como ya se dijo anterior mente el criterio de referencia es producto de una interpretación literaria del dispositivo de análisis, pues se olvida que el Capítulo IV del Título Segundo sólo contiene las disposiciones comunes para los Capítulos II y III del propio Título Segundo, es decir, en materia de procedimientos de juicio político y declaración de procedencia, no incluyendo en procedimiento administrativo.

En cambio en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 47 señala que para todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los Títulos Segundo (donde aparece el procedimiento para sancionar la responsabilidad administrativa a los funcionarios públicos del ámbito federal) y Tercero de la Ley, así como en la apreciación de la pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Situación que vuelve a dejar en desventaja a los funcionario público del Distrito Federal en relación con el servidor público del ámbito federal, toda vez que desde nuestro punto de vista la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales, solo es justificable en razón de los procedimientos de Juicio Político y la Declaración de Procedencia, en virtud de que en ellas están inmersas figuras jurídicas como: la denuncia, el denunciado, el periodo de instrucción, responsabilidad penal, la acusación, el inculpado, el defensor, el querellante y el ministerio público.

Sin embargo en el Titulo Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se refieren a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en los capítulo respectivos, no se hace mención a su norma supletoria, pero tampoco caben las figuras del Derecho Penal que anteriormente se hizo alusión y tampoco es jurídica y materialmente imposible valorar las pruebas conforme a lo establecido en los artículo 206 al 290 del Código Federal de



Procedimientos Penales, ya que en el proceso administrativo No cabe ni el ofrecimiento, el desahogo y estudio de pruebas fundamentales que se realizan en el derecho punitivo, como son: la confesión, inspección, confrontación, careos y en el caso de las documentales el propio Código Federal de Procedimientos Penales establece en su artículo 289, que son documentos públicos los que señale como tales el Código Federal de Procedimientos Civiles de cualquier otra Ley Federal, haciendo la observación que el proceso administrativo, en la practica se compone fundamentalmente de documentales públicas.

Por tal razón es necesario a consideración del sustentante hacer una reforma al artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, disponiendo que para el caso de sancionar la responsabilidad administrativa así como en la apreciación de sus pruebas se este a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles.



## CONCLUSIONES

Del análisis precedente podemos hacer las siguientes conclusiones y en su caso recomendaciones:

**PRIMERA.-** El contenido de las leyes de responsabilidades de los años 1896, 1940 y 1980, enfoca la responsabilidad de los servidores públicos en materia política y penal dejando aun lado las cuestiones relativas a la regulación de responsabilidades administrativas. No prevén los procedimientos y autoridades para sancionar las omisiones de los servidores públicos, ni precisan se naturaleza administrativa derivado de la calidad de empleado o funcionario que participa en el ejercicio de una función pública

**SEGUNDA.-** A partir de la promulgación de la Constitución de 1917 y con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, quedan establecidas las bases para la tramitación de los procedimientos actualmente denominados Juicio Político, Declaración de Procedencia y de Responsabilidad Administrativa.

**TERCERA.-** La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene como propósito fundamental, responsabilizar legalmente a los servidores públicos que incurran en conductas contrarias al buen desempeño de su servicio.

**CUARTA.-** El procedimiento administrativo es la vía legal para realizar actos contenidos en leyes administrativas, de manera formal, especial y temporal, derivados de un proceso concreto.

**QUINTA.-** La importancia que en nuestro país se ha dado teóricamente a la responsabilidad de los servidores públicos, no solo se recoge en la abundante literatura que en la actualidad existe sobre el particular; misma que produce un



Cambio substancial en el procedimiento de la materia, ya que básicamente los legisladores son los que tuvieron en los últimos años la finalidad de otorgar claridad y celeridad al proceso de responsabilidad administrativa.

**SEXTA.-** La conducta de los servidores públicos no sólo se encuadra en una irregularidad administrativa, ya que la Constitución y los Códigos Federales en fiel adhesión a ella, involucra en el área del servidor público, la conducta que exterioriza, llámese en materia civil, penal o política.

**SEPTIMA.-** El procedimiento para la aplicación de la responsabilidad administrativa de acuerdo con el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es de carácter sumario y consta de citación del presunto responsable, audiencia de ley, desahogo de pruebas y concluyendo con la notificación de la resolución.

**OCTAVA.-** Respecto de dicho procedimiento administrativo, se considera necesario reformar el procedimiento administrativo empezando por citar al presunto responsable a una audiencia en la que se le den a conocer los hechos que se le imputan y que puedan ser causa de responsabilidad administrativa.

**NOVENA.-** Asimismo, se considera necesario regular lo relativo al ofrecimiento de pruebas que tendrá que aportar el funcionario público sujeto a investigación.

**DECIMA.-** Señalar un término prudente para la presentación de pruebas por parte del funcionario público sujeto a investigación.

**DECIMA PRIMERA.-** Al respecto se propone la reforma al artículo 64 en cuanto al ofrecimiento de pruebas y alegatos para quedar de la siguiente manera:



**Texto actual:**

“Artículo 64.- La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capitulo 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 el representante de la dependencia para que tal efecto se designe.

Entre la fecha de la citación y 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.-...

IV.-...

...”

**Propuesta de reforma:**

“Artículo 64.- La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capitulo mediante el siguiente procedimiento.

I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, ***notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno*** a la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia ***la autoridad ante la cual se desarrollará ésta y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.***



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

Entre la fecha de la citación y 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 pruebas que estime pertinentes y tengan relación con los hechos que se le atribuyen y alegar en la misma lo que a su derecho convenga.***

***III.-*** 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;

***IV.-*** Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes...

***V.-*** En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo...

...”

**DÉCIMA SEGUNDA.-** Las sanciones a las que son acreedores los servidores públicos que resulten responsables por incumplimiento de algunas de su obligaciones en el desempeño de sus funciones o encargos son las siguientes: Amonestación privada o pública, Suspensión temporal, Destitución del puesto, Sanciones económicas, e, Inhabilitación temporal para desempeñar empleos o encargos o comisiones en los Órganos de Gobierno.



**DÉCIMA TERCERA.-** La supletoriedad de leyes generalmente se aplica mediante referencia expresa de un texto legal que la reconoce, entendiéndose que cuando la referencia de una ley a otras es expresa, la aplicación de las supletorias se hará en los supuestos no contemplados en la primera ley y que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones. La doctrina considera que las referencias a las leyes supletorias son la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir y subsanar sus omisiones.

**DÉCIMA CUARTA.-** Las lagunas de la ley, en nuestra legislación, se encuentran contempladas en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo en nuestro sistema jurídico no es posible la denegación de justicia alegando falta de preceptos aplicables al caso, por lo que ante estas situaciones las resoluciones deberán fundarse en los principios generales del derecho.

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

El primero de ellos se ocupa de la aplicación de la ley penal y el segundo, de aplicación e interpretación de la ley en materia civil.

**DÉCIMA SEXTA.-** Al interprete del derecho no le basta conocer en concepto lógico gramatical de la fórmula empleada por el legislador, sino identificar el pensamiento allí contenido con la estructura lógica jurídica de la norma de derecho (supuesto, debe ser, consecuencia) y todo ello, para poder aplicar dicha norma al caso concreto. El interprete puede valerse de los recursos que le brinda la lógica formal, siendo el argumento a contrario y la analogía.



**DÉCIMA SEPTIMA.-** La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone en su artículo 45 que todas las cuestiones relativas al procedimiento de responsabilidad administrativa no previstas en la ley, y para la apreciación de las pruebas, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales así como el Código Penal Federal. Tal y como lo establece literalmente dicho precepto legal.

**DÉCIMA OCTAVA.-** El artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, suele ser mal interpretado en razón de que se encuentra plasmado en el Título Segundo, Capítulo IV de dicho ordenamiento legal, denominado “Disposiciones comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo” los cuales hablan en relación al Juicio Político y a la Declaración de Procedencia, por lo que da lugar a controversia en cuanto a la aplicación supletoria para el caso de la responsabilidad administrativa, las Salas y los Tribunales de Distrito y de Circuito en sus resoluciones no llegan a tener un posicionamiento igual, en cuanto a que ley adjetiva se debe emplear en cuestiones de responsabilidad administrativa.

**DÉCIMA NOVENA.-** Es por ello, que se propone reformar el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para quedar de la siguiente manera:

**Texto actual:**

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



**Propuesta de Reforma:**

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

***Por otra parte en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en el Capítulo II del Título Tercero, para sancionar la responsabilidad administrativa así como en la apreciación de las pruebas se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.”***



## BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría del Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1984.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, Derecho Procesal Civil, séptima edición, Trillas, México, 1987.
- BAEZ MARTÍNEZ, Roberto, Manual de Derecho Administrativo, segunda edición, Trillas, México, 1982.
- BECERRA BAUTISTA, José, El Proceso Civil en México, segunda edición, Porrúa, México, 1988.
- BURGOA ORIGUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, tercera edición, Porrúa, México, 1982.
- CARDENAS, Raúl F, Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, Porrúa, México, 1982.
- CHUAYFFET CHEMOR, Emilio, Derecho Administrativo, T. I., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Derecho Disciplinario de la Función Pública, INAP, México, 1990.
- GAMBOA MONTEJO, Claudia, Responsabilidad de los Servidores Públicos, primera edición, Centro de Documentación, Información y Análisis, México, 2007
- GÁNDARA RUIZ ESPARZA, Alberto, El Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en México, Cámara de Diputados, México 2005.
- GOMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, UNAM, México, 1981.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, *et al.*, Metodología de la Investigación, tercera edición, Mc Graw-Hill, México, 2002.



JUÁREZ MEJIA, Godolfino Humberto, La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, primera edición, Porrúa, México 2002.

MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, cuarta edición, Porrúa, México, 2007.

OVALLE FAVELA, José, Derecho Procesal Civil, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México, 1985.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, T. I., Porrúa. México 1998.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Porrúa, México, 1994.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, veinticinco edición, Porrúa, México, 1982.

VILLORO TORAZO, Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, novena edición, Porrúa, México, 1990.

WITKER, Jorge, Técnicas de Investigación Jurídica, Mc Graw-Hill, México, 1996

DE PINA, Rafael, *et al.*, Diccionario de Derecho, vigésimo segunda edición, Porrúa, México 1996.

Diccionario de la Real Lengua Española, novena edición, Madrid, España 1970.

## **LEGISLACIÓN**

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.
- CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.
- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.
-



- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.
- LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PUBLICADA EL 6 DE JUNIO DE 1896.
- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS PUBLICADA EL DÍA 24 DE FEBRERO DE 1940.
- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS, PUBLICADA EL DÍA 4 DE ENERO DE 1980.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.