



**UNIVERSIDAD MOTOLINIA, A.C.**

---

---

**ESCUELA DE DERECHO**

CLAVE 302809

Con Estudios Incorporados a la  
Universidad Nacional Autónoma de México

**"ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO"**

**T E S I S**

Que para obtener el Título de

**LICENCIADA EN DERECHO**

Presenta:

**WENDY BLANCA HERRERA ROMERO**

Director de Tesis:  
Lic. José Antonio Ortiz Cerón

México, Distrito Federal, noviembre de 2005



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.

## **DIOS**

*¡GRACIAS! POR DARME LA OPORTUNIDAD DE VIVIR, POR PERMITIRME LLEGAR A ÉSTE MOMENTO ACOMPAÑADA DE MI FAMILIA, POR DARME SALUD Y AMIGOS VERDADEROS, POR QUE A CADA PASO DE MI VIDA, POR MAS DIFÍCIL QUE HAYA SIDO, SIEMPRE ME HAS DEMOSTRADO QUE ESTAS CONMIGO.*

## **SALVADOR**

*TU ERES EL MOTIVO MAS GRANDE QUE TENGO, ¡GRACIAS! POR LLEGAR A MI EN EL MOMENTO EN QUE MAS LO NECESITABA, POR DEVOLVERME LAS GANAS DE VIVIR Y LA FUERZA INTERNA QUE CREÍ HABER PERDIDO, POR LLENAR MI CORAZÓN CON TANTO AMOR, POR TANTAS RAZONES QUE NO SE DESCRIBEN CON PALABRAS, ÉSTE TRABAJO Y MI VIDA ENTERA ESTÁN DEDICADOS A TI.*

## **MAMA**

*¡GRACIAS! POR TU AMOR INCONDICIONAL, POR TU COMPRENSIÓN, POR TUS DESVELOS, PORQUE DESDE EL MOMENTO EN QUE NACÍ CADA DERROTA Y CADA VICTORIA LAS HAS HECHO PARTE DE TI, POR SER MI FUERZA EN TANTOS MOMENTOS DIFÍCILES, POR ESO TE DEDICO ÉSTE TRABAJO QUE ES MAS TUYO QUE MÍO, PORQUE SIN TI NUNCA LO HUBIERA LOGRADO.*

## **PAPA**

*¡GRACIAS!, PORQUE SI LOGRE LLEGAR A ÉSTA META FUE POR EL ENORME ESFUERZO QUE HICISTE PARA QUE A MI NO ME FALTARA NADA; ESPERO DE CORAZÓN QUE ESTE TRABAJO TE DEVUELVA LA CONFIANZA EN MÍ, TE LO DEDICO CON MUCHO AMOR.*

**A MIS HERMANAS DIANA Y MIRI**

*¡GRACIAS! POR ESTAR A MI LADO EN TODO MOMENTO, USTEDES SON EL MEJOR REGALO QUE DIOS ME DIO, NO CAMBIARÍA NADA EN MI VIDA Y VOLVERIA A VIVIRLA IGUAL POR EL SOLO HECHO DE TENERLAS CONMIGO, LES DEDICO CON TODO EL AMOR ÉSTE TRABAJO, YA QUE MEJOR QUE NADIE SABEN LO QUE REPRESENTA PARA MI.*

**A MI ESPOSO OMAR S.**

*TU ERES TESTIGO DEL INICIO DE ESTA HISTORIA QUE CULMINA EL DÍA DE HOY CON ÉSTE TRABAJO, GRACIAS POR TU APOYO, POR TU AMOR, POR DARME ÁNIMOS CUANDO MAS LO NECESITABA, ESPERO QUE JUNTOS SIGAMOS AFRONTANDO NUEVOS RETOS Y CONTINUEMOS CAMINANDO POR LA VIDA DE LA MANO DE NUESTRO ANGELITO.*

**MAMÁ ANA:**

*NO ES NECESARIO VERTE PARA SABER QUE COMPARTES ÉSTE MOMENTO CONMIGO, PORQUE SIEMPRE TE SIENTO EN MI CORAZÓN; GRACIAS POR QUE SÉ QUE DESDE DONDE ESTÉS RECIBO TU BENDICIÓN Y CON TODO MI AMOR TE DEDICO ÉSTE TRABAJO.*

**A MIS MEJORES AMIGAS:  
ROSA ELENA Y CAROLINA**

*NO TENGO PALABRAS QUE PUEDAN DESCRIBIR  
LO IMPORTANTES QUE SON EN MI VIDA,  
GRACIAS POR ESTAR CONMIGO EN TODO  
MOMENTO Y SOBRE TODO POR BRINDARME EL  
MARAVILLOSO TESORO DE SU AMISTAD.*

**A MIS AMIGOS WILLY, RICARDO  
(COQUILLO), ALEJANDRA, SUGEIH Y  
VICTOR**

*¡GRACIAS! POR SUS CONSEJOS, POR SU  
APOYO, POR SU CARIÑO, EN VERDAD  
LOS QUIERO MUCHO.*

**A MI ASESOR:  
LIC. JOSE LUIS ORTIZ CERÓN:**

*¡MIL GRACIAS! PORQUE USTED ME REGRESO  
EL ÁNIMO DE CULMINAR MI CARRERA Y ME  
DEMOSTRÓ QUE ADEMÁS DE SER UN GRAN  
MAESTRO ES UN EXCELENTE AMIGO; SIEMPRE  
LE AGRADECERÉ SU MOTIVACIÓN Y SU GRAN  
APOYO, CON TODO MI CARIÑO Y RESPETO LE  
DEDICO ÉSTE TRABAJO QUE NO HUBIERA  
LOGRADO SIN SU AYUDA.*

**A MI REVISOR:  
LIC. RAÚL ANGEL KANAFANY ALVAREZ  
DE TOLEDO**

*¡GRACIAS! POR SUS CONSEJOS, POR SU  
AMISTAD, PORQUE A PESAR DE  
MUCHAS COSAS, SIEMPRE HA ESTADO  
DISPUERTO A BRINDARME SU APOYO,  
NUNCA OLVIDARE QUE POR USTED  
LOGRE UNO DE MIS SUEÑOS Y ME  
ALEGRA MUCHO QUE FORME PARTE  
DEL MISMO, CON TODO MI CARIÑO Y  
RESPETO LE DEDICO ÉSTE TRABAJO.*

### **A MIS MAESTROS**

*¡GRACIAS! POR SER MIS GUIAS, POR COMPARTIR CONMIGO TANTO SUS CONOCIMIENTOS COMO SUS EXPERIENCIAS Y SOBRE TODO POR TRANSMITIRME SU AMOR POR EL DERECHO.*

**A MIS COMPAÑEROS DE CLASE  
ELENA, LEONCIO, JOSE LUIS,  
BENJAMÍN, GODOFREDO, ANGELICA,  
SANDRA, SORAYA, ALEJANDRA, NOE, ,  
CLAUDIA, OSEMIN, ELISA.**

*¡GRACIAS! POR HABER FORMADO UNA PARTE MUY IMPORTANTE DE MI VIDA, POR CADA MOMENTO COMPARTIDO. SIEMPRE LOS LLEVARE EN MI CORAZÓN.*

### **UNIVERSIDAD MOTOLINIA**

*A MI QUERIDA ESCUELA, LE AGRADEZCO PROFUNDAMENTE TODO LO QUE EN ELLA VIVI Y APRENDÍ, POR QUE ADEMÁS DE CONOCIMIENTOS, ME REGALO VALIOSAS AMISTADES Y SOBRE TODO ME PERMITIO ADQUIRIR LA SEGURIDAD Y LOS VALORES PARA ENFRENTAR EL DIFÍCIL CAMINO DE LA VIDA*

*“NO HAY DISTANCIA QUE NO SE PUEDA RECORRER,  
NI META QUE NO SE PUEDA ALCANZAR”*

**NAPOLEÓN BONAPARTE**

## TEMARIO

INTRODUCCIÓN \_\_\_\_\_ 1

### CAPITULO I EL SERVIDOR PÚBLICO

- 1.1.- **Concepto de Servidor Público** \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.
  - 1.1.2.- El Servidor Público de Acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.
- 1.2.- **Categorías de Servidor Público** \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.
- 1.3.- **Naturaleza Jurídica de la Relación Laboral** \_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.
- 1.4. **Nombramiento del Servidor Público** \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.
- 1.5. **Derechos y Obligaciones de los Servidores Públicos** \_ ¡Error! Marcador no definido.

### CAPITULO II FACULTAD DISCIPLINARIA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA

- 2.1.- **Facultad Disciplinaria** \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.
  - 2.1.2.- Órganos de Aplicación de la Facultad Disciplinaria. ¡Error! Marcador no definido.
- 2.2.- **Tipos de Responsabilidades y Sanciones** \_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.
  - 2.2.2.- Responsabilidad Penal. \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.
  - 2.2.3. Responsabilidad Civil. \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.
  - 2.2.4.- Responsabilidad Administrativa. \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.
  - 2.2.5.- Responsabilidad Política. \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.
- 2.3.- **Importancia de Sancionar la Responsabilidad Administrativa** \_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.
- 2.4.- **La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.** \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.
  - 2.4.2.- Antecedentes \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.

### **CAPITULO III**

#### **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES**

**3.1.- Contraloría Interna** \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.

**3. 2.- Recepción de la Queja o Denuncia** \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.

3.2.2.- Investigación de la queja o denuncia \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.

**3.3.- Procedimiento Administrativo Disciplinario** \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.

3.3.2.- Acuerdo de Inicio \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.

3.3.3.- Citatorio para la audiencia de ley \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.

3.3.4.- Notificación \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.

3.3.5.- Audiencia de Ley \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.

3.3.6.- Resolución Administrativa \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.

**3.4.- Medios de Impugnación** \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.

3.4.2.- Recurso de Revocación \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.

3.4.3.- Recurso de Revisión \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.6

3.4.4.- Recurso de Reclamación: \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.

3.4.5.- Juicio de Nulidad \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.

### **CAPITULO IV**

#### **APLICACIÓN DE SANCION**

**4.1.- Sanción** \_\_\_\_\_ **118**

**4.2.- Sentencia** \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.

4.2.2.- Clasificación de las sentencias \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.

**4.3.- Ejecutoria:** \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.

**4.4.- Autoridades Competentes para imponer y aplicar la sanción administrativa** \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.

**4.5.- Consideraciones para la aplicación de las sanciones** \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.

4.5.2.- Indemnización \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.

4.5.3.- Resarcimiento \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.

**CONCLUSIONES** \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.

**BIBLIOGRAFIA** \_\_\_\_\_ ¡Error! Marcador no definido.

## INTRODUCCIÓN

Ante los cada vez más frecuentes casos de corrupción de los servidores públicos, nos surge la pregunta si no existen medios o recursos contemplados en las leyes que los prevengan o sancionen y en caso de que si los haya, que sean realmente eficaces para que logren que éstos se conduzcan con responsabilidad, imparcialidad, honestidad, profesionalismo y eficiencia.

Nuestro objetivo principal será realizar un análisis del “*Procedimiento Administrativo Disciplinario*”, partiendo de los servidores públicos, de sus obligaciones, de las sanciones en caso de no cumplirlas y en general exponer desde el punto de vista práctico como se lleva a cabo el desarrollo del citado procedimiento, a fin de verificar si realmente está encaminado a la salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de la función pública encomendada por el Estado.

Por consiguiente, tendremos que apoyarnos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, toda vez que es el ordenamiento legal que establece el procedimiento materia del presente trabajo.

En general nuestro objetivo principal será darle un enfoque práctico al procedimiento administrativo disciplinario, debido a que no se le ha dado la debida difusión, lo que origina que la corrupción día a día se incremente y sea mayor el número de casos en los que se escuchen quejas por el mal servicio o trato recibido por parte de un servidor público, y en el 98% de dichos casos no se les denuncia, ya sea por ignorar que existe un medio de defensa contra ellos o bien por miedo; sin embargo, espero que a través del presente trabajo, la gente de mí alrededor cambie esa forma de pensar y tenga conocimiento de que tiene en sus manos la posibilidad de terminar con el grave problema de la corrupción que no permite a la Administración Pública continuar su desarrollo y por ende se lo impide también a nuestro país.

**CAPITULO I**  
**EL SERVIDOR PUBLICO**

## 1.1.- Concepto de Servidor Público

La mayoría de las personas identifica como sinónimo de servidor público los siguientes términos: trabajador al servicio del Estado, burócrata, funcionario y empleado; utiliza cualquiera de ellos de manera indistinta, para designar a quien ha hecho de la Administración Pública su forma de vida.

Sin embargo, es menester precisar que tales sinónimos no existen en la realidad, debido a que *“el burócrata se da en cualquier organización pública o privada, entre funcionario y empleado publico existe una tradicional diferenciación y además, servidor público es un concepto más amplio que ambos y por lo mismo, rebasa la idea acerca de la función pública ya que abarca la acción de servidor público a personas que no guardan una relación de carácter laboral respecto al Estado, relación que sí se da necesariamente en la función pública”*.<sup>1</sup>

Para Sergio Monserrit, servidor público es *“aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente”*.<sup>2</sup>

Los servidores públicos se clasifican en altos funcionarios, funcionarios y empleados.

Para Jorge Olivera Toro, funcionario *“es aquel que desempeña funciones públicas, mediante las cuales el Estado realiza su actividad. Funcionario administrativo es el que desarrolla funciones por las cuales la administración cumple su finalidad”*.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> MARTINEZ MORALES Rafael.- Derecho Administrativo Segundo Curso, Editorial Harla, México. 1991, Pág. 344.

<sup>2</sup> MONSERRIT ORTIZ SOLTERO Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. 2ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 2001. Pág. 5

<sup>3</sup> OLIVERA TORO. Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 7ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1997. Pág. 339

Por su parte *Rafael I. Martínez Morales* dice que el empleado “es quien presta sus servicios para algún órgano del Estado en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario, su labor no implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna.”<sup>4</sup>

Por lo que respecta al alto funcionario, tradicionalmente es identificado aquel que desempeña en el ámbito federal un cargo de elección popular (Presidente de la República, Diputado o Senador) el que se encuentra en el máximo nivel del Poder judicial (Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) o que es Titular de cualquier dependencia del Poder Ejecutivo (Secretario del Estado). Conforme a la Constitución Federal aquí quedan incluidos todos los servidores a quienes para serles exigida responsabilidad, requieren declamatoria de procedencia del órgano legislativo.

Los funcionarios son quienes llevan la titularidad de un órgano, expresando su voluntad estatal, mientras que los empleados son un complemento de los funcionarios, únicamente realizan actividades como controlar documentos, redactarlos, darles trámite o el desarrollo de cualquier diligencia que no implique representación del Estado.

En ese sentido, la persona que accede a un cargo o empleo público al reunir los requisitos que la ley establezca, es un funcionario de derecho y solamente en forma excepcional acceden al cargo o empleo, personas que no han reunido tales requisitos.

El funcionario de derecho accede a un cargo o empleo público creado por la ley, misma que establece la esfera de competencia del órgano, los requisitos que debe reunir el servidor público y la forma en que será asignado al empleo o cargo.

---

<sup>4</sup> MARTINEZ MORALES Rafael.-Op. Cit. Págs. 344 y 345.

En ese sentido, es necesario reunir las siguientes características:

- a) La ley es quien crea el puesto público que desempeña y su esfera de competencia.
- b) El funcionario debe reunir todos los requisitos que le señala la Carta Magna y las leyes secundarias aplicables.
- c) Ya sea que se trate de funcionarios por elección o por nombramiento, en ambos casos deberán ser elegidos conforme a los lineamientos que establezca la ley, debiéndose en todo caso hacer la aceptación y protesta del cargo.
- d) En caso de nombramiento, la designación la deberá hacer la autoridad competente.

El criterio de distinción entre altos funcionarios y funcionarios se corrobora en la parte relativa a la responsabilidad de los servidores públicos; sin embargo existe la problemática de diferenciar a funcionarios y empleados, por lo que se recurre a los siguientes criterios:

- a) Criterio relativo a la duración del empleo:

Funcionarios: Son designados o en su caso electos, por un tiempo determinado.

Empleados: Son generalmente nombrados con carácter permanente.

Esta clasificación no es del todo eficaz, ya que si bien los empleados son nombrados por regla general con carácter permanente, los funcionarios en ocasiones permanecen al frente de los órganos el mismo tiempo o más que los propios empleados.

**b)** Criterio relativo a la retribución:

Funcionarios: El cargo de funcionario es honorable.

Empleados: El cargo de empleado es remunerado.

Este criterio no es aplicable y carece de validez, toda vez que en el sistema jurídico mexicano, el artículo 5° de la Carta Magna establece que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, a excepción del trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.

**c)** Criterio relativo a la naturaleza jurídica que vincula al empleado y funcionario con el Estado:

Funcionarios: su naturaleza jurídica es el derecho público.

Empleados: su naturaleza jurídica es el derecho privado.

Dicho criterio es inadmisibles, ya que toda relación que vincula a empleados o funcionarios con el Estado es de derecho público, dado el contenido de la actividad estatal.

**d)** Criterio derivado de la facultad de ordenar y ejecutar:

Funcionarios: tienen la facultad de mando, es decir la de ordenar.

Empleados: solo tienen la facultad de ejecutar lo ordenado.

e) Criterio derivado del origen de las facultades:

Funcionarios: la ley

Empleados: el reglamento

f) Criterio derivado del carácter representativo:

Funcionarios: realiza una función de carácter externo que le es transmitida por la ley y que afecta la esfera jurídica de los particulares

Empleados: sus actividades son solamente de carácter interno; su labor en sí no afecta la esfera jurídica de los administrados.

De lo anterior se concluye que, el funcionario es aquella persona que realiza la función, en tanto el empleado es únicamente un colaborador del primero y su actividad solamente tiene efecto interno en la administración pública sin que trascienda al exterior, es decir a los administrados, por ende su actividad no afecta la esfera jurídica de los particulares, mientras que la del funcionario sí la afecta, debido a que es titular del órgano que exterioriza la voluntad de éste en calidad de su representante.

### ***1.1.2.- El Servidor Público de Acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***

El 28 de diciembre de 1982 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, reformas a nuestra Carta Magna y a otros ordenamientos con el fin de renovar las bases legales para prevenir y sancionar la corrupción en el servicio público.

Una de éstas reformas, es la que se 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, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión.

El objetivo primordial de esta reforma fue el que se diera un trato imparcial en la ley a los servidores públicos, por lo cual el artículo 108 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala quienes deben de ser considerados como servidores públicos y a la letra nos dice:...

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

De acuerdo a lo señalado en nuestra Carta Magna, bajo la denominación genérica de servidor público, se engloba absolutamente a todos los trabajadores, empleados y funcionarios de la Administración Pública y por consecuencia todos son, sin distinción, sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Atento a lo anterior, se advierte igualmente que existen altos funcionarios en los niveles federal, estatal y municipal, y que para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, están

sujetos a lo dispuesto por los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 de la Constitución Federal, mismos que permiten establecer las características que le son propias a cada uno de los tipos de servidores públicos mencionados y las diferencias que existen entre ellos.

En conclusión, tanto funcionarios como empleados, constituyen lo que la Constitución y otros ordenamientos legales denominan “servidores públicos”, y su objetivo primordial es el proporcionar asistencia a los particulares, por conducto de algún servicio o de cualquier acción que forme parte de las actividades del Estado.

## **1.2.- Categorías de Servidor Público**

Los funcionarios disponen de un poder jerárquico con respecto de los empleados, poder que deriva de la capacidad de mando, de decisión y de disciplina; se refiere a los llamados mandos medios y a parte de los denominados mandos superiores (jefes de departamento hasta subsecretario).

Por lo que respecta al *alto funcionario*, tradicionalmente es así identificado por que se desempeña en el ámbito federal con un cargo de elección popular (Presidente de la República, diputado, senador), el que se encuentra en el máximo nivel del Poder Judicial (Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) o que es titular de cualquier dependencia del Poder Ejecutivo (Secretario de Estado). Conforme a la Constitución Federal aquí quedan incluidos todos los servidores públicos a quienes para hacerles exigible responsabilidad, requieren declaratoria de procedencia del órgano legislativo.

De lo anterior se desprende que es ineludible la necesidad de hacer la diferencia entre los servidores públicos que tienen facultades de decisión, como los funcionarios, dentro de los que hay algunos que gozan de fuero constitucional o inmunidad procesal, de otros que son empleados o funcionarios que no gozan de dicha prerrogativa constitucional.

La clasificación a la que a continuación haremos referencia se basa en las prerrogativas constitucionales y en la forma en que se nombra a los funcionarios en términos de nuestra Carta Magna.

A) **Funcionarios:** Son los que desarrollan y ejecutan las funciones públicas del Estado y quienes ejercen, dentro de ciertos niveles de jerarquía, actos de gobierno y actos de autoridad:

Se pueden distinguir funcionarios de distintas categorías:

- *Funcionarios Electos:* Son los representantes de elección popular que se renuevan periódicamente de acuerdo a las disposiciones constitucionales que le son aplicables en cada caso.
- *Funcionarios Designados:* Son los servidores públicos que han sido seleccionados por otros de más alta jerarquía o por los miembros de otro poder público.
- *Funcionarios que gozan de inmunidad procesal:* Son aquellos que, mientras dure su encargo, no puede ser ejercida en su contra acción penal en tanto que la Cámara de Diputados o Senadores, únicamente para el caso del Presidente de la República, declaren la procedencia de la querrela o de la denuncia penal que contenga hechos constitutivos de delito cometido en el ejercicio de sus funciones.
- *Funcionarios que no gozan de inmunidad procesal:* Son aquellos que carecen de dicha prerrogativa, es decir pueden ser procesados penalmente sin que se declare previamente el Procedimiento para la Declaración de Procedencia.

B) **Empleados:** Como lo hemos señalado anteriormente, existen diversas opiniones que señalan la diferencia entre el funcionario y el empleado. Las diferencias fundamentales que se han considerado entre ellos son: la duración del empleo, la retribución, sus facultades de mando y decisión, así

como sus facultades constitucionales o legales. Sin embargo podemos considerar, en términos generales, que todos los servidores públicos son empleados o trabajadores en tanto que desarrollan una actividad física o intelectual a cambio de una contraprestación determinada que se perfecciona en su salario; sin embargo, los grados de responsabilidad y de autoridad que ostentan ciertos servidores públicos de mayor jerarquía, originan términos como el de funcionario y empleado y hacen que se conlleve la idea de cierto grado de autoridad y responsabilidad.

### **1.3.- Naturaleza Jurídica de la Relación Laboral**

En principio debemos dejar en claro que, las relaciones laborales que se crean entre los Poderes Públicos, ya sean federales, locales o municipales y sus funcionarios, ya sean empleados de confianza o sus trabajadores de base es diferente en muchos sentidos a las relaciones laborales que surgen entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos con sus patrones, toda vez que las primeras tienen como objetivo principal la satisfacción de los intereses colectivos, a diferencia de las segundas que buscan fines personales y económicos.

Por esta circunstancia, la determinación de la naturaleza jurídica de la relación laboral que surge entre los funcionarios y empleados que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el sector gubernamental, ha sido tema de controversia, dando como resultado diversas teorías que tratan de explicarla, entre ellas:

- *Acto Unilateral del Estado:* Para el maestro Gabino Fraga, la determinación de la naturaleza jurídica de la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores, empleados ó funcionarios se refiere a “*Una*

*obligación imperativa que impone el Estado, y que no requiere consentimiento del particular.”<sup>5</sup>*

- *Acto Contractual: El mismo tratadista considera que, “la naturaleza jurídica de la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores nace de un contrato administrativo desde el momento que existe un concurso de la voluntad del Estado que nombra y la del nombrado que acepta, sin que importe que no haya una perfecta igualdad entre las partes, puesto que lo mismo ocurre en todos los contratos administrativos, ni que la función o cargo no sean bienes que estén en el comercio, puesto que el objeto del contrato son los servicio y la remuneración que sí lo están, sin que importe que el Estado fije previa y unilateralmente los derechos y obligaciones del empleado o que los pueda modificar en la misma forma durante la prestación del servicio.”<sup>6</sup>*
- *Acto Condición: Esta es la teoría que el maestro Gabino Fraga considera se ha adoptado por la legislación mexicana, y la describe de la siguiente forma: “(...) Es necesario considerarlo como un acto diverso cuyas características son las de estar formada por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y el particular que acepta el nombramiento y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es no el de fijar los derechos y obligaciones del estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio), de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del poder público. Ese acto diverso condiciona la aplicación del estado legal y no puede crear ni variar la situación que establece dicho estatuto*

---

<sup>5</sup> FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 28ª. Edición, Pág. 137.

<sup>6</sup> Op. Cit. P.132

*y que además permite la modificación de éste, en cualquier momento, sin necesidad del consentimiento del empleado(...)*<sup>7</sup>

Dentro de nuestro territorio nacional, el libre albedrío del individuo para iniciar y concluir libremente sus relaciones laborales, es el fundamento, toda vez que el artículo 5°. Constitucional señala a la letra:

*“El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida, o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa”*

Excepcionalmente, la Constitución Federal ha impuesto a los ciudadanos ciertas obligaciones laborales que tienen relación con los servicios públicos, como en el caso de los supuestos contenidos en el cuarto párrafo del propio artículo 5° del ordenamiento legal antes invocado, al disponer que los servicios públicos solamente serán obligatorios, en los términos de las leyes respectivas, cuando se trate del servicio de las armas, los jurados y el desempeño de cargos de elección popular directa o indirecta.

#### **1.4. Nombramiento del Servidor Público**

En general todos los servidores públicos deben de tener un nombramiento, desde el que tiene la menor jerarquía del Gobierno hasta el Titular del Poder Ejecutivo Federal, independientemente de que sean trabajadores de base o de confianza, o que hayan sido electos popularmente o designados por otro funcionario de mayor jerarquía, toda vez que el nombramiento expedido a favor del servidor público es *“el reconocimiento oficial que hace el Estado de la existencia de la relación laboral que hay entre ambos y que responsabiliza a aquel por su actuación frente al propio Estado y frente a los gobernados.”*<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Op. Cit. P. 133

<sup>8</sup> MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. 2ª. Edición. P. 19

El nombramiento da lugar a que el servidor público tenga la obligación de conducirse de acuerdo con las disposiciones legales que determinan su actuación y a responder legalmente en caso de su incumplimiento.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el nombramiento debe contener:

- Nombre, nacionalidad, sexo, estado civil y domicilio del servidor público
- La determinación precisa de los servicios que debe brindar
- El carácter del nombramiento. Si es definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.
- La duración de la jornada de trabajo
- El sueldo y demás prestaciones que deberá percibir el trabajador
- El lugar en que prestará sus servicios

En conclusión el nombramiento que es aceptado por el servidor público, lo obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conforme a la ley y trae como resultado la formalización de la relación jurídica laboral que tiene con el Estado.

### **1.5. Derechos y Obligaciones de los Servidores Públicos**

Los derechos y obligaciones serán aplicables y exigibles ya sea por el alto funcionario, el funcionario o el empleado.

En cuanto se refiere a los derechos que tienen los trabajadores al servicio del Estado, se encuentran consagrados en el artículo 123 de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos, y el autor Miguel Galindo Camacho <sup>9</sup> enumera los derechos de los servidores públicos en:

**a) Derecho al cargo.**- indiscutiblemente el trabajador debe contar con él, toda vez que el cargo no esta dentro de los sujetos de comercio y porque para que el servidor público ingrese al cargo es menester que cumpla con los requisitos que la ley prevé. Por tal razón no se puede hablar del derecho al cargo sino a los derechos que se adquieren al ingresar al mismo.

En efecto una vez que la persona ingresa a la Administración Pública, tiene posibilidad de ascender a otras categorías administrativas que implican mayores derechos y obligaciones y por ende una mejor remuneración, es el derecho a mejorar en la escala burocrática.

Para dejar en claro lo anterior el autor Olivera Toro define el ascenso como: *"una aspiración legítima del servidor público, que desempeño eficientemente su labor, a mejorar en la condición de sueldo y en las demás prerrogativas que rodean al empleo. Es una forma de combinar el interés público del servicio que exige un trabajo eficiente y el interés privado del servidor, que ve coronados sus esfuerzos con nuevos elementos que mejoran su situación económica y social".*<sup>10</sup>

**b) Derecho al salario.**- este derecho esta garantizado en todos sus aspectos en las fracciones IV, V y VI del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Federal y debe de considerarse como la contraprestación al servicio prestado por el funcionario o empleado público.

El poder público será quien fije la remuneración de manera unilateral, y en la mayoría de las ocasiones a dicha remuneración se le denomina como sueldo, al que se le puede definir como la remuneración a cambio del servicio que presta.

---

<sup>9</sup> GALINDO CAMACHO Miguel. Derecho Administrativo Tomo I. Editorial Porrúa, S.A. México. Págs. 221 a 226

<sup>10</sup> OLIVERA TORO. Jorge. Op. Cit. Pág. 356

El salario dentro de la legislación tiene carácter de “justa retribución”, de una “compensación”, es decir, de una remuneración o contraprestación.

**c) *Derecho a realizar una jornada de trabajo señalada por la ley y tener los descansos y vacaciones correspondientes.***- estos derechos están contemplados en las fracciones I, II y III del apartado “B” mencionado.

En efecto la fracción I del precepto mencionado, indica que la jornada máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas, respectivamente.

Por otro lado, las fracciones II y III del mismo artículo establecen respectivamente, que por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso por lo menos, con goce de salario íntegro y que gozará de vacaciones, que nunca serán menores de veinte días al año.

**d) *Derecho al ascenso.***- este derecho esta relacionado con la finalidad de obtener el personal más idóneo en el desempeño de los cargos públicos a efecto de que la función pública se lleve a cabo de la manera más eficiente y eficaz y que repercute no solamente en éste, sino en el servidor público que inclusive, es preparado para la mejor prestación de sus servicios. Así mismo, este derecho se encuentra establecido en las fracciones VII y VIII apartado “B” del artículo 123 Constitucional.

El concepto de ascenso comprende en primer lugar la asignación de un empleo superior dentro de la misma función, pero siempre con la atribución de una mayor remuneración.

Ahora bien, la norma constitucional señala que los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los

conocimientos, aptitudes y antigüedad (aparatado “B”, fracción VIII del artículo 123 Constitucional).

**e)** *Derecho a que no se le hagan descuentos a sus salarios sino en los casos específicamente determinados.*- este derecho esta protegido por la fracción VI del apartado “B” del artículo 123 Constitucional, y se refiere a que los descuentos que solamente pueden llevarse a cabo en los siguientes casos: cuando el trabajador contraiga deudas con el Estado por concepto de anticipo de salarios, pagos hechos con excesos, errores o pérdidas; cuando se trate de cuotas sindicales, de cooperativas o de cajas de ahorro, siempre que el empleado haya dado previamente su consentimiento; cuando se trate de descuentos ordenados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con motivo de obligaciones contraídas por el trabajador, cuando se trate de embargos por conceptos de alimentos y cuando se trate de obligaciones consentidas derivadas de la adquisición de casas.

**f)** *Derecho a que solamente pueden ser suspendidos o cesados por causas justificables en términos de ley.*- este derecho se encuentra previsto en la fracción IX del apartado “B” del diverso 123 Constitucional, expresa que el trabajador no podrá ser cesado o suspendido si no se actualiza una causa justificada.

**g)** *Derecho para asociarse en defensa de sus intereses.*- este derecho esta contenido en la fracción X del apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Federal, el cual significa que los trabajadores al servicio del Estado tienen derecho a asociarse para la defensa de sus derechos en forma de sindicatos.

**h)** *Derecho de huelga.*- este derecho se consagra en la fracción X del apartado “B” multicitado que indica que los servidores públicos podrán hacer uso del derecho de huelga previo cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos cuando se violen

de manera general y sistemática los derechos que el artículo 123 Constitucional les consagra.

En efecto, la ley reconoce la posibilidad de una suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores decretada en la forma y términos que la Ley establece. Se previene que la huelga sólo podrá ser declarada cuando se violen de manera general los derechos que se consagran en el artículo 123 Constitucional y siempre que estén de acuerdo para declararla las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada, de conformidad con el artículo 99, fracción II de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

**I) *Derecho a la igualdad social.***- este derecho está tutelado por la fracción XI del apartado “B” del artículo 123 Constitucional, y tiene por objeto proteger el derecho que tienen a la seguridad social los servidores públicos y sus familias.

De tal disposición se deriva la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual se aplica a los trabajadores de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros.

**j) *Derecho a que los conflictos se resuelvan por un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.***- Este Derecho se consagra en la fracción XII del apartado “B” del artículo 123 Constitucional, al indicar que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo establecido por la ley reglamentaria. Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.

El espíritu de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, está contenido en el artículo 113 constitucional, la infracción

a las obligaciones que se previenen en la misma, dará lugar a la aplicación de alguna de las sanciones establecidas en el numeral 13 del citado ordenamiento legal.

Para mayor claridad es necesario definir las obligaciones del servidor público, mismas que se encuentran contenidas en el artículo 8 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y son:

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

**II.-** Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

**III.-** Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

**IV.-** Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

**V.-** Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

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

**VII.-** Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le susciten la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

**VIII.-** Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

**IX.-** Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

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

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

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

**XII.-** Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

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

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

**XV.-** Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;

**XVI.-** Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoria, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

**XVII.-** Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

**XVIII.-** Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

**XIX.-** Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

**XX.-** Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

**XXI.-** Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

**XXII.-** Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar

algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

**XXIII.-** Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

**XXIV.-** Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

En conclusión la diferencia entre funcionarios y empleados recae principalmente en que el primero representa la figura del Estado y sus actos afectan tanto la esfera jurídica de la Administración Pública como la de los particulares, a diferencia del empleado quien funge únicamente como apoyo del funcionario, pero sus actos únicamente provocan una afectación en la esfera de la Administración Pública y no representa al Estado; Sin embargo la ley los rige por igual y ambos son sujetos de derechos y obligaciones, mismas que al ser infringidas provocan la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**CAPITULO II**

**FACULTAD DISCIPLINARIA DE**

**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

## **2.1.- Facultad Disciplinaria**

Para que la Administración Pública funcione correctamente debe existir un poder que vigile el cumplimiento de sus normas con el objeto de llevar a cabo el fin del Estado, toda vez que en toda organización social debe existir una potestad de corrección y disciplina, facultad que le corresponde al Estado por la propia naturaleza de la ley, por tanto la sanción aparece como un elemento esencial para el cumplimiento de la norma.

Es necesario que el régimen constitucional consagre la facultad sancionadora de la administración pública, es decir, que posea la facultad de castigar violaciones a la ley administrativa, desde luego que no constituyan delitos, sino se estaría en presencia de la imposición de penas, cuya aplicación le corresponde a la autoridad judicial.

La facultad sancionadora de la Administración Pública Federal comprende la facultad correctiva y disciplinaria; la primera se refiere al poder que posee la Administración para sancionar el incumplimiento de los deberes que los particulares tienen frente al Estado por su sola condición de gobernados, y la segunda, se ejerce sobre aquellos individuos que participan en el ejercicio del poder público, ya sea como funcionario o empleado, quedando sujeto a un régimen especial de obligaciones, a tal magnitud que el que incumple se hace acreedor a sanciones disciplinarias, que son de naturaleza administrativa por ser reguladas por las leyes administrativas y mediante procedimientos administrativos; Dicha facultad disciplinaria, permite mantener el orden y disciplina de los servidores públicos.

Es necesario tomar en consideración que el ejercicio de la función pública responde a intereses superiores de carácter público, lo cual origina que el Estado como titular de ese poder, vigile que su desempeño proteja los intereses de la colectividad y no sólo a un sector de la población, además debe realizarse de

acuerdo a los valores fundamentales que la Constitución previene, ajustando su actuación a los lineamientos fijados por la colectividad.

El poder disciplinario del Estado sanciona a sus empleados por no cumplir con sus deberes, facultad implícita en la relación de subordinación en que se halla el funcionario y empleado frente a éste.

Es menester aclarar que el poder disciplinario nace directamente de la ley en razón de los valores que tutela y nunca por un contrato de trabajo, toda vez que éste no puede modificar las atribuciones disciplinarias, de lo contrario sería violatorio del orden público.

La facultad disciplinaria se encuentra claramente establecida en el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos del 108 al 114, 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en forma específica en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

No se discute que ejercer esta facultad representa complicaciones por la distinta naturaleza de las actividades que realiza el Estado (de servicio público, industriales, comerciales) lo cual provoca diferentes tipos de relaciones de servicios, y ha hecho necesaria la promulgación de ordenamientos para cada grupo laboral, independientemente de la regularización administrativa que rige para todas ellas.

Los anteriores, en razón de que en un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia.

El estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimientos son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, practica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

La renovación moral de la sociedad exige esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios pueden hacer valer sus derechos. Por lo que se debe crear el régimen que satisfaga estos objetivos, así surge el sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

### **2.1.2.- Órganos de Aplicación de la Facultad Disciplinaria.**

La facultad disciplinaria es inherente al superior jerárquico, pues es un acto de imperio que toda organización social lleva implícita para castigar faltas de los miembros de la misma, a efecto de conservar la unidad en la realización de sus finalidades y el correcto ejercicio de los medios para lograrlo; es por ello que, la facultad de sancionar las faltas de disciplina cometidas por los servidores del Estado se le otorga a cada uno de los poderes de la unión para que internamente impongan las sanciones correspondientes según la ley.

Sobre la Administración Pública Federal tiene la titularidad de la facultad disciplinaria el Presidente de la República en su carácter de Jefe del Poder Ejecutivo, el cual ejerce su competencia por conducto de los superiores jerárquicos de los servidores públicos, entendiéndose como tales a los titulares de las dependencias centralizadas y paraestatales.

La Secretaría de la Función Pública, es considerada como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los

servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurren por su incumplimiento y para aplicar las sanciones disciplinarias, sin ser superior de las demás dependencias aunque realice dos supuestos:

1.- Vigila el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituye las responsabilidades administrativas de su personal aplicándole las sanciones que corresponden y formula las denuncias a que hubiera lugar.

2.- Conoce e investiga los actos u omisiones de los servidores públicos y aplica las sanciones que le correspondan en los términos que la ley le señalan y se limitan a los siguientes casos:

a).- En el caso de infracciones cometidas por los Contralores Internos de las Dependencias.

b).- Cuando los empleados de las Contralorías Internas se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores.

c).- Cuando la sanción aplicable sea la suspensión o destitución y el superior jerárquico se abstenga de imponerla.

## **2.2.- Tipos de Responsabilidades y Sanciones**

La palabra responsabilidad tiene cuatro acepciones.

a).- Como sinónimo de obligación.

b).- Como causa de ciertos acontecimientos.

c).- Como consecuencia o efecto de una situación o un hecho.

d).- Como capacidad mental del individuo digna de crédito.

De tal manera que en la medida en que el ser humano es un sujeto social, no puede concebirse sin responsabilidad; en consecuencia un individuo que acepta estar en la administración pública, también trae aparejado el hecho de

contraer la obligación inexcusable de cumplir con los deberes que dicha investidura les confiere.

Por lo anterior, podemos decir que el desempeño de las funciones estatales se torna cada vez más complicado, debido a que, la intervención del Estado en sectores cada día más importantes y amplios de la vida social exige mayor capacidad y responsabilidad.

Por ello, es una tendencia en los Estados modernos la exigencia de un gobierno más eficaz, al mismo tiempo que un absoluto respeto al orden jurídico, cuya conservación es un postulado básico para conseguir la estabilidad de los gobernados, por lo que resulta evidente que, en la actualidad los titulares de los órganos fundamentales del Estado, así como sus empleados deben aceptar sus cargos cumpliendo con todos y cada uno de los requisitos establecidos en los preceptos constitucionales y las leyes secundarias que correspondan.

Es claro que el Estado elige o designa para el desempeño de la función pública a las personas mejor preparadas para ello, tanto en los aspectos técnicos, científicos y culturales, como en el aspecto moral, mismo que es de vital importancia por el rango de las tareas que se tienen encomendadas; Sin embargo, lo deseado en la función pública no siempre es cumplido por los servidores públicos, es por esto que se han establecido en las diversas leyes las obligaciones que son inherentes al servidor público, cuyo incumplimiento puede dar origen a una responsabilidad.

En efecto, en un régimen democrático los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican, deben realizar funciones encomendadas dentro de la competencia establecida por la ley.

Así, la conducta de los servidores públicos en el desempeño del cargo respectivo, debe enfocarse hacia el servicio público mediante la aplicación correcta de la Ley, es decir, ningún funcionario público debe actuar en beneficio

personal; es decir, anteponiendo sus intereses particulares al interés público, social o nacional, mismos que está obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano estatal que representa.

Es por ello que, el servidor público, cualquiera que sea su categoría o la índole de sus atribuciones, está ligado con los gobernados a través de dos principales nexos jurídicos dentro de un sistema democrático, el primero es la obligación de ajustar sus funciones a la Constitución y a las Leyes secundarias y el segundo consiste en realizarlos honestamente con el espíritu de servicio.

Lo anterior significa que el marco legal que limita el ejercicio del poder en México se sustenta en el principio de juridicidad a través del cual el Estado y sus autoridades tienen la obligación de acatar el principio de constitucionalidad y el de legalidad. Aquél se traduce en *'la obligación por parte de las autoridades estatales, de actuar según lo ordena la Carta Magna, desatendiendo las disposiciones que la contradigan.'*<sup>11</sup>

El de legalidad consistente en acatar o normar su conducta por las leyes secundarias .

En ese sentido, la falta de cumplimiento de las obligaciones que marcan la Constitución y las leyes secundarias al servidor público, produce consecuencias jurídicas que se traducen en responsabilidades.

La responsabilidad es la obligación de pagar las consecuencias de un acto o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes.

---

<sup>11</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano. 1ª. edición Editorial Porrúa. S.A México, 1997. Pág. 312.

Es por tal razón que el 28 de diciembre de 1982, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas del Título Cuarto de la Constitución Federal en materia de responsabilidades de los servidores públicos; tal reforma estableció el actual sistema de responsabilidades en sus artículos 108 al 114, cuyo contenido es reglamentado por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De esta manera, el actual Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que va del artículo 108 al 114, proporciona el marco jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos.

El artículo 108 se refiere a todos los servidores públicos: altos funcionarios, funcionarios y empleados de la Federación, a los funcionarios y empleados del Distrito Federal, de los gobiernos de los Estados y de los de los Municipios, en los términos que el propio precepto señala, estableciendo que éstos serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Es menester precisar que éste artículo contempla el derecho del Presidente de la República para que durante el tiempo de su encargo únicamente pueda ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, y es necesario tomarlo en consideración, toda vez que, contrario de lo argumentado por algunos autores en el sentido de que es contrario al principio democrático, produce paz y tranquilidad social en beneficio de los gobernados, pues resultaría absurdo que el Presidente de la República pudiera ser acusado por delitos leves que inclusive podría no haber cometido. Tal derecho del Presidente debe considerarse como un derecho derivado de su encargo, en beneficio no solamente del Presidente, sino de la comunidad.

Si el Presidente es acusado una vez concluido su encargo, se deberá proceder conforme a lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 111 de la misma Carta Magna, el cual establece que "Por lo que toca al Presidente de la

República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110, en los términos del citado precepto legal. En éste supuesto, la Cámara de Senadores, resolverá con base en la legislación penal aplicable".

Ahora bien, en lo que respecta al artículo 109 Constitucional, establece la facultad del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados para que en el ámbito de sus respectivas competencias y de acuerdo con la propia Constitución, expidan las leyes de responsabilidad de los servidores públicos.

Este artículo señala los tres tipos de responsabilidad en la que pueden incurrir los servidores públicos:

a) **La responsabilidad política**, que consiste en el acto u omisión que cometen los funcionarios señalados en la propia Constitución con repercusión en los intereses públicos fundamentales.

Esta responsabilidad se deriva del contenido de la fracción I del artículo citado en relación con lo dispuesto por el artículo 110 del ordenamiento legal en análisis, que señala cuáles son los servidores públicos a los que se les puede formular juicio político; es decir, cuáles son los servidores sujetos a dicha responsabilidad.

Para el ejercicio de esta responsabilidad la Cámara de Diputados, de conformidad con lo dispuesto en la fracción V del artículo 74 Constitucional, interviene como órgano de acusación, en tanto que la Cámara de Senadores lo hace como órgano de sentencia, de acuerdo con la fracción VII del artículo 76 Constitucional.

b) **La responsabilidad penal**, por la comisión de un delito del fuero federal o del fuero común.

Esta responsabilidad se deriva de la fracción II del artículo 109 que se estudia, en relación con el artículo 111.

c) **La responsabilidad administrativa**, que se deriva de la fracción 111 del artículo 109 citado.

Por lo expuesto, se puede concluir que las modalidades de la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos son de naturaleza diferentes, dado el principio de autonomía procesal consagrado en la propia Constitución.

Así, la configuración de una responsabilidad no extingue la posibilidad de que por la misma conducta pueda configurarse otro u otros tipos de responsabilidad.

Lo anterior significa que el alcance de la disposición en cita es el de una garantía de seguridad jurídica a favor del individuo y su eficacia opera precisamente en la imposibilidad jurídica de que tanto la Administración Pública como el juez, apliquen a la misma conducta penas de igual naturaleza; es decir, si el órgano administrativo impone una sanción económica y una inhabilitación, el juez a esa misma persona y por la misma conducta ya no podrá aplicarle estas sanciones, pero sí otras como la de prisión.

Así las cosas, la autonomía a que se refiere el artículo 109 Constitucional alude a la independencia puramente procedimental de la imposición de sanciones por la Administración Pública y por el juez de la jurisdicción penal, en relación con una misma conducta infractora, pero de ello no se sigue que frente al principio de garantía, puedan ambos concluir en la imposición de sanciones de la misma clase en relación con igual conducta. En consecuencia, las sanciones de que se trata se excluyen en una relación de reciprocidad.

Por lo demás, la posición jurídica del servidor público frente a la Administración Pública y ante la autoridad judicial determina que la primera sea la que normalmente inicie el procedimiento sancionador para determinar la posible existencia de una responsabilidad administrativa, de la que eventualmente pueden resultar elementos configurativos de responsabilidad penal; Sin embargo, esta nueva eventualidad no impide que, acreditada la existencia de responsabilidad administrativa, la Administración Pública inicie y concluya, por sí y ante sí, el procedimiento respectivo en contra del servidor público con la finalidad de imponerle una sanción, pues por la naturaleza misma del proceso judicial, sujeto a mayores formalidades que el procedimiento administrativo sancionador y por el carácter originario que el poder disciplinario guarda conforme a la Constitución, resulta que si las circunstancias del caso así lo ameritan, éste puede ejercerse previa, simultánea o posteriormente a la autoridad judicial.

Por otro lado, el artículo 110 Constitucional enmarca todo lo relacionado con el juicio político a los servidores públicos sujetos al mismo. Señala igualmente lo relativo a los sujetos, causas, procedimientos y sanciones relacionadas con el juicio político, o sea, las derivadas de la responsabilidad política.

El artículo 111 señala los sujetos, causas y procedimientos para hacer efectiva la responsabilidad penal en la que incurren los servidores públicos, estableciendo la declaración de procedencia para privar de fuero al funcionario que está investido del mismo. Este artículo señala que para acusar al Presidente de la República, sólo podrá hacerse ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110 Constitucional, resolviendo dicha Cámara de conformidad con la legislación penal aplicable al caso.

El artículo 112 Constitucional establece los casos en los que no es necesaria la declaratoria de procedencia por la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores a que se hace mención en el párrafo primero del artículo 111

Constitucional, comete un delito durante el tiempo que está separado de su encargo.

El artículo 113 se refiere a la responsabilidad administrativa y tiene relación con la fracción III del artículo 109 citado. En la Ley reglamentaria, es decir la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se establece el procedimiento para aplicar las sanciones que correspondan tomando en consideración la conducta irregular que se cometa, así como, para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero.

El artículo 114 establece la forma y términos en que debe hacerse efectiva la responsabilidad de los servidores públicos en los tres aspectos señalados.

Derivado del análisis anterior, tenemos que los tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos son:

- a) Responsabilidad Penal.
- b) Responsabilidad Civil.
- c) Responsabilidad Política.
- d) Responsabilidad Administrativa.

En efecto, el Título Cuarto Constitucional se orienta básicamente a establecer los mecanismos jurídico-administrativos que propicien un desempeño legal, honesto, leal, imparcial y eficiente de los servidores

Lo anterior significa salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones y establecer el principio igualitario de ser

sujeto de responsabilidades políticas, penales, administrativas y civiles que pueden resultar de las obligaciones comunes a todo servidor público.

En efecto, con el *principio de legalidad* se pretende que la actuación del servidor público se encuentre ajustada a derecho. El *principio de honradez* conduce al servidor público a actuar objetivamente para que su función no esté revestida de consideraciones personales. La *lealtad* está orientada no tan sólo a las instituciones sino a los valores. Con la *imparcialidad* se impone el juicio de la objetividad y con la eficiencia se pretende que la labor del servidor público sea productiva para garantizar el buen servicio.

### **2.2.2.- Responsabilidad Penal.**

Un funcionario o empleado público incurre en responsabilidad penal cuando en ejercicio de sus funciones realiza un acto tipificado como delito; es decir, única y exclusivamente lo realiza una persona en el ejercicio de la función pública.

Así, existe responsabilidad penal por actos u omisiones tipificados como delitos por la legislación penal federal o local.

Los delitos cometidos por los servidores públicos en el ejercicio de la función pública son propiamente delitos oficiales, pues solamente se pueden cometer cuando el sujeto activo del mismo es servidor público.

Por lo que toca al Presidente de la República y como se mencionó anteriormente, durante el tiempo que dure su encargo, sólo podrá ser acusado de traición a la patria y por delitos graves del orden común.

La acusación la hará la Cámara de Diputados ante la Cámara de Senadores, la que resolverá al respecto, debido a que, siendo el servidor público más importante y de máxima autoridad en el país, está exento de que se le instaure procedimiento administrativo, puesto que como lo señala el autor Jorge Carpizo

*“...se debe a la voluntad de protegerlo contra una decisión hostil del Congreso, el que podría destituirlo del cargo, incluso por una falta administrativa leve si no existiera protección”.<sup>12</sup>*

Ante la comisión de delitos por parte de cualquier otro servidor público, se actuará conforme disponga el Código Penal o la ley que tipifique el acto u omisión, aunque tratándose de los servidores públicos enunciados en el artículo 111 Constitucional, se requiere que la Cámara de Diputados decida previamente si procede o no.

La Constitución deja a la legislación determinar los casos y circunstancias en que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que, durante su encargo o con motivo del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten radicalmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de otras penas que procedan, según dispone el penúltimo párrafo del artículo 109 Constitucional.

Por otro lado, la Carta Magna establece en su artículo 111, que para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, se requiere que la Cámara de Diputados por mayoría de sus miembros presentes en sesión apruebe actuar contra el inculpado.

---

<sup>12</sup> CARPIZO Jorge. El Presidencialismo Mexicano, Editorial Siglo XXI, 1978, Pág. 220.

En caso de que la resolución de la Cámara sea negativa, se suspenderá todo procedimiento, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito reanude su curso cuando el inculpado haya concluido su cargo o empleo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la acusación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el inculpado deberá quedar a disposición del órgano competente para que se actúe conforme a derecho.

Para proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el procedimiento establecido para los funcionarios federales, pero la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a la legislatura local para que en el ejercicio de su competencia actúe como corresponda.

Por lo que toca al Presidente de la República, el artículo 108 Constitucional establece que durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. En ese sentido, tenemos que, mientras la responsabilidad es absoluta para los otros servidores públicos por cuanto responden de toda clase de delitos, para el Jefe del Ejecutivo Federal queda limitada a los delitos que se acaban de mencionar.

Asimismo, la Constitución Federal restringe la responsabilidad del Presidente en cuanto al procedimiento para hacer exigible la responsabilidad, ya que el artículo 111 de la misma expresa que dicho servidor público sólo podrá ser acusado ante la Cámara de Senadores.

Siguiendo este orden de ideas, el Presidente de la República sólo puede responder por un delito oficial. el de traición a la patria y por los delitos graves del

orden común. Sin embargo, todos se identifican para el efecto de ser tratados como oficiales, ya que se conocerá de ellos mediante el procedimiento de juicio político.

Por otro lado, el artículo 111 de la Carta Magna, establece que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores en materia de responsabilidades no admiten recurso alguno, es decir, son inatacables.

El fin de la declaración de que ha lugar a proceder en contra del inculpado será separarlo de su cargo en tanto esté sujeto a proceso penal; Si éste culmina absolviéndolo, el inculpado podrá reasumir su cargo, pero si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se le concederá el indulto.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo previsto en la legislación penal y si se trata de delitos por cuya comisión el autor haya obtenido un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por el ilícito.

No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos que cuentan con fuero incurra en delito durante el tiempo en que esté separado de su cargo por cualquier motivo. Si el servidor ha vuelto a desempeñar sus labores o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los que poseen fuero, se requerirá el procedimiento correspondiente ante la Cámara de Diputados.

Lo anterior es así, en virtud de que el fuero se instituye para proteger a la función pública. Retirado de ésta por virtud de la licencia, el servidor público

abandona simultáneamente el fuero hasta el momento en que por haber cesado la licencia regresa a la función.

La licencia persigue generalmente que el servidor pueda dedicarse a otro empleo o comisión que resulta incompatible con las funciones protegidas por el fuero, tal es el caso de los diputados y senadores, que de acuerdo al artículo 62 Constitucional, durante el período de su encargo no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, son licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas mientras dure la nueva ocupación. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida definitiva de la licencia.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios y los Consejeros de la Judicatura Federal así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán en ningún caso aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia; igualmente, la infracción a lo previsto en estos términos será sancionada con la pérdida del respectivo cargo dentro del Poder Judicial de la Federación así como de las prestaciones y beneficios que correspondieran al mismo, de conformidad con el artículo 101 Constitucional.

Es de mencionar que, la licencia en estos casos no es permiso para desempeñar al mismo tiempo las funciones incompatibles, sino una separación del cargo sin renuncia a él.

En ese sentido, los delitos cometidos durante el tiempo de la licencia no están protegidos por el fuero. Así se manifiesta el artículo 112 Constitucional al indicar que no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de

Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que se hace referencia en el párrafo primero del artículo 111, cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo y que si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo a lo dispuesto en dicho precepto, es decir, se requerirá la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados.

De lo anterior se desprende que no existe ninguna relación entre el fuero y los actos delictuosos verificados durante el tiempo que se extienda la licencia, puesto que el fuero está suspendido.

Ahora bien, en relación con la declaración de procedencia que en su caso emita la Cámara de Diputados, es de mencionarse que la Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los servidores públicos, incluyéndolos así en el principio de la igualdad ante la Ley. No obstante, la misma Constitución ha querido que durante el tiempo en que desempeñen sus funciones, algunos de esos servidores públicos no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieron, a menos que previamente, como se ha visto con antelación, lo autorice la Cámara de Diputados. De este modo el sistema legal no erige la *impunidad* de los servidores públicos, sino sólo su *inmunidad* durante el tiempo del encargo.

Esta inmunidad, por cuanto su destinatario está exento de la jurisdicción común, recibe el nombre de *fuero*, evocando así aquellos antiguos privilegios que tenían determinadas personas para ser juzgadas por tribunales de su clase y no por la justicia común.

En efecto, con el objeto de garantizar el cumplimiento de una función y para protegerla, más no al individuo, existe la inmunidad, la *cual "no se trata de una prerrogativa establecida para proteger a los legisladores, sino que es una medida*

*necesaria para el mejor ejercicio de ciertas funciones"* <sup>13</sup>

Tan es así, que el individuo al dejar de desempeñar dicha función, automáticamente pierde la inmunidad.

Por lo que corresponde al *fuero*, indica Daniel Moreno<sup>14</sup> que se trata de un vocablo que no es único, pues puede referirse al ámbito dentro del cual la autoridad puede ejercer sus atribuciones; en tal sentido y aplicada a los tribunales de justicia, tiene el mismo significado que *jurisdicción*.

Así, *"la finalidad del fuero estriba, no tanto en proteger a la persona del funcionario, sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático"*.<sup>15</sup>

En ese sentido, no se trata de la posibilidad de la impunidad ni tampoco de la inmunidad, o la falta de castigo.

De esta suerte, el fuero constitucional no tiene por objeto instruir un privilegio a favor del servidor público, lo que sería contrario a la igualdad del régimen democrático, sino proteger a la función que ejercen.

En efecto, el fuero *"no constituye una infracción al principio de igualdad ante la ley. Tiene por objeto evitar que la acción de la justicia pueda, de buena o mala fe, entorpecer o perjudicar la marcha política de la República y hacer que la conducta oficial de los funcionarios públicos sea juzgada por los representantes*

---

<sup>13</sup> MORENO. Daniel.- Derecho Constitucional Mexicano, 6ª Edición, Editorial Pax-México. México 1981, Pág. 555

<sup>14</sup> MORENO. Daniel. Op. Cit. Pag. 556

<sup>15</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano. 1ª. edición Editorial Porrúa. S.A México, 1997. Pág. 558.

*del mismo pueblo de quien recibieron el mandato a cuyo cumplimiento se les acuse de haber faltado*<sup>16</sup>

*“La privación del fuero a fin de que aflore sin cortapisas la responsabilidad del servidor, es lo que constituye el desafuero.”*<sup>17</sup>

*La decisión de desaforar consiste en declarar por mayoría absoluta de votos del número total de miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder en contra del inculpado. De esa guisa, el cómputo sobre el número total de los integrantes presentes de la Cámara es una innovación inadmisibles e inexplicable de la Constitución de 1917 que produce en este caso la siguiente consecuencia: la suerte de los servidores públicos no se decide por la voluntad real de la Cámara expresada por el voto de los presentes, sino por la voluntad presunta de la misma, completada con los votos de los ausentes.*<sup>18</sup>

Si la resolución de la Cámara es en sentido negativo, el servidor conserva el fuero y con él mientras no expire la vigencia de la función, la prerrogativa de no ser enjuiciado. Si la resolución es en el sentido de que sí hay lugar a proceder, el servidor queda separado de su encargo, lo que trae consigo la suspensión del fuero, que es acompañante de la función y sujeto a la jurisdicción de los tribunales (excepto el Presidente de la República).

Es de mencionar que al realizar o no la declaración de procedencia, la Cámara de Diputados no absuelve ni condena, no prejuzga respecto de la responsabilidad penal del servidor, sino que sólo lleva a cabo o no el acto indispensable para que el acusado quede a merced de la potestad judicial común, el acto consistente en separarlo de su encargo, único medio de suspender el fuero.

---

<sup>16</sup> RODRÍGUEZ Ramón.- Derecho Constitucional, Editorial UNAM. México 1980. Pág. 634

<sup>17</sup> TENA RAMÍREZ Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano, 30ª Edición, Editorial Porrúa, S.A.. México 1996. Pág. 560.

<sup>18</sup> Op. Cit. Págs. 561 y 562

El acto de la Cámara, si ésta resuelve en sentido afirmativo no es por tanto un acto jurisdiccional, sino de índole administrativa; es el simple acto administrativo de separar de su encargo a un servidor público.

Es el juez del orden común quien conocerá del proceso y aplicará en su caso la pena una vez que el presunto responsable pierde la inmunidad por resolución de la Cámara de Diputados o por haber expirado el tiempo natural de su encargo. Si la Cámara desafora y el juez absuelve, los servidores que poseen derecho propio al cargo, están en condiciones de reasumirlo si todavía no concluye el período para el que fueron designados, al igual que pueden ser nombrados nuevamente aquellos otros servidores que, como los Secretarios de Estado, son designados libremente por el Presidente de la República.

En caso de sentencia condenatoria definitiva, sus efectos con relación al cargo no los establece expresamente la Constitución ni la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Sin embargo, si la pena que se cumple es corporal, existe la imposibilidad material de que el sentenciado, sujeto a prisión, reasuma sus funciones, además del impedimento constitucional de no estar al corriente en sus derechos de ciudadano, los cuales se suspenden durante la extinción de una pena de ese género. Por lo que hace al tiempo posterior a la extinción de la condena, por motivos de indignidad el servidor público podría quedar inhabilitado para el cargo, como es el caso de un Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que de acuerdo con el artículo 95, fracción IV Constitucional, queda inhabilitado para el cargo si es condenado por delito que amerite pena corporal por más de un año de prisión, o por delito de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público.

En ese sentido, el desafuero no tiene más objeto que el dar oportunidad a la jurisdicción penal ordinaria para conocer del caso.

### **2.2.3. Responsabilidad Civil.**

Todo sujeto dotado de plena capacidad jurídica está obligado al resarcimiento de los daños y perjuicios que cause a otro como consecuencia de una conducta ilícita. Dicho en otros términos, *“tanto los sujetos públicos como los privados están obligados, en un estado de derecho, a llevar a cabo un proceder que signifique el respeto de los derechos de los demás y, consecuentemente, a no causarles daños y perjuicios que sean resultado de actos contrarios a derecho”*.<sup>19</sup>

Por lo tanto, la responsabilidad civil se da por causar a una persona daños o perjuicios valuables monetariamente.

El caso más frecuente de responsabilidad civil se presenta cuando el servidor público tiene a su cargo el manejo de fondos.

En estos casos, se presenta la responsabilidad cuando el servidor público, con su conducta, produce directamente un menoscabo en el patrimonio estatal o afecta en el mismo sentido el patrimonio de un particular que inclusive puede demandar pecuniariamente al Estado y al servidor público.

Así, tratándose de demandas de carácter civil que se entablen contra cualquier servidor público, no se requerirá declaración de procedencia, llamada ésta también desafuero, como lo establece el artículo 111 Constitucional.

La responsabilidad civil halla su fundamento en los artículos 1910 y 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, que establecen lo siguiente:

**ART. 1910.-** El que obrando ilícitamente o contra la ley o las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que

---

<sup>19</sup> KRIEGLER Emilio.- En Defensa de la Constitución, Editorial Grijalbo. México 1994. Pág. 274.

demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

**ART. 1927.-** El Estado tiene obligación 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 será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Este principio básico de un sistema jurídico como el de México tiene validez para los daños que ocasionen los sujetos privados por sus actos ilícitos, como los que realizan los servidores públicos, pero debe tenerse en cuenta la diferencia esencial entre la licitud en la conducta de los sujetos privados y la que corresponde a la actividad de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones.

Atento a lo anterior, tenemos que el párrafo primero del artículo 108 Constitucional indica que todos los servidores públicos, incluida en esa categoría toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, *serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.*

Por ello, puede establecerse el principio general de que todos los servidores públicos son responsables de los daños y perjuicios que causen a terceros por los actos u omisiones contrarias a derecho que realicen en el desempeño de sus funciones.

El artículo 1918 del Código Civil de referencia, dispone que las personas morales son responsables de los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones. No existiendo duda de que el Estado es una persona moral que actúa a través de los servidores públicos que los representan.

Ahora bien, de conformidad con lo señalado en el párrafo anterior, el Estado es responsable de los daños y perjuicios que causen sus representantes por sus actividades ilícitas.

Sin embargo, de conformidad con el artículo 1927 del citado Código, tal responsabilidad es solidaria cuando se trate de actos ilícitos dolosos realizados por los servidores públicos y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor responsable no posea bienes o los que tenga no resulten bastantes para responder de los daños y perjuicios causados, como ya manifestó con antelación.

#### **2.2.4.- Responsabilidad Administrativa.**

La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, penal, política o administrativa, tal como ha quedado plasmado en párrafos precedentes. Ahora bien, cualquier falta cometida por el servidor público en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente sin perjuicio de que pueda originarse además alguna de las otras responsabilidades enunciadas.

Este tipo de responsabilidad no trasciende fuera de la Administración Pública. La falta que la origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al servidor que ha cometido tal falta.

Así, conforme a la actual legislación se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que vayan en demérito de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben desempeñar sus empleos, cargos o comisiones.

A partir de esos principios, condensados en legalidad y eficiencia que rigen la función pública, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuya aplicación corresponde a la Secretaría de la Función Pública. En esta ley se determinan las obligaciones de los servidores del Estado para un adecuado desempeño de sus labores, así como las sanciones y los procedimientos para aplicarlas en caso de que incurran en actos u omisiones previstas como infracciones por dicha Ley.

Así, un servidor público incurre en responsabilidad administrativa cuando comete una falta en el desempeño de sus funciones, cuando el acto u omisión que realiza tiene efectos en el ámbito interno de la Administración Pública, pudiendo ser concomitante con la responsabilidad civil y la penal.

En este caso, por la comisión de faltas administrativas da lugar a que el superior jerárquico del infractor sea el que imponga la sanción correspondiente, de acuerdo con los procedimientos administrativos previamente establecidos por la Ley de la Materia.

En el caso de que la acción u omisión del servidor público afecte la esfera jurídica de los particulares, la sanción administrativa es concomitante con la responsabilidad civil o penal, como ya se mencionó anteriormente.

Por otro lado, la responsabilidad administrativa puede traer como consecuencia en algunos casos la terminación de los efectos del nombramiento. En otros casos la responsabilidad no trasciende fuera de la Administración

Pública, por lo que la sanción a la falta cometida por el servidor público consiste en una pena disciplinaria que es aplicada por el superior jerárquico

En relación con lo anterior, la Constitución Política Federal señala que las sanciones, además de las indicadas en las leyes, serán suspensión, destitución, inhabilitación y multa; las multas habrán de establecerse conforme al beneficio económico logrado por el responsable y con lo daños y perjuicios causados por su conducta, en todo caso no podrán ir más allá de tres veces el beneficio obtenido.

El constituyente dejó al texto legal señalar los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, en la que deberá tenerse en consideración la índole y las consecuencias de la infracción; cuando tales infracciones se estimaran graves el plazo de la prescripción no será menor a tres años.

Así, las sanciones por infracciones administrativas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos son:

- a) Amonestación privada o pública.
- b) Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año
- c) Destitución del puesto.
- d) Sanción Económica
- e) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Las sanciones se graduarán teniendo en cuenta la gravedad de la falta y demás elementos que deben valorarse para el ejercicio de facultades discrecionales.

#### **2.2.5.- Responsabilidad Política.**

En un régimen que se rige por una Constitución y que se norma por un gobierno representativo, todos los servidores públicos deben responder por sus actos en una forma nítida.

De esta suerte, determinados servidores públicos son sometidos a un procedimiento sancionatorio con características muy especiales, debido a la alta investidura que les es inherente. Tal procedimiento recibe el nombre de *juicio político*, el cual encuentra su fundamento en los artículos 109, fracción I y 110 de la Carta Magna.

Bielsa indica que *“el juicio político dentro de la concepción del mandato sería el procedimiento dirigido a la revocación del mismo, pues tiene por objeto privar al funcionario de su función pública, sin perjuicio de someterlo a la jurisdicción judicial, según sean los hechos generadores de su responsabilidad jurídica”*.<sup>20</sup>

En ese orden de ideas, dentro del texto constitucional, la responsabilidad más elaborada es la de índole política; al respecto se establece lo siguiente:

Se impondrá mediante juicio político, destitución o inhabilitación para desempeñar función pública de cualquier clase, a los servidores públicos que se indican en el siguiente párrafo, cuando en el desempeño de sus labores incurran en actos u omisiones que vayan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su adecuado despacho.

Pueden ser sometidos a juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados

---

<sup>20</sup> Citado por MORENO Daniel.- Op.Cit. Pág. 558.

de Circuito y los Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común en el Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los titulares de organismos descentralizados, de empresas de participación estatal mayoritaria y de los fideicomisos públicos, de conformidad con el artículo 110 Constitucional.

Asimismo, los Gobernadores de los Estados, los diputados locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, podrán ser sujetos de juicio político por violaciones a la Constitución Federal y a las leyes federales pero en este caso, la resolución será meramente declarativo y se notificará a la legislatura local para que en ejercicio de su competencia proceda conforme a derecho.

Esta garantizada por la Carta Magna la improcedencia del juicio político por la simple expresión de ideas.

Para aplicar sanciones mediante juicio político, la Cámara de Diputados, actuando como órgano de acusación, procederá a la imputación respectiva ante la de Senadores, órgano de instrucción y sentencia, previa decisión de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y escuchado al inculpado.

La Cámara de Senadores inicia, por virtud de la acusación, un verdadero juicio, que por serio justifica la denominación de Jurado de Sentencia que el artículo 110 Constitucional le otorga. Así, debe oír al acusado y practicar todas las diligencias que estime convenientes para concluir con una resolución que es auténtica sentencia, que absuelva o que condene.

Si absuelve, ningún otro tribunal podrá llegar a ocuparse del caso, ejecutoramente resuelto, a diferencia de lo que ocurre en los delitos comunes, donde el desafuero no prejuzga de la acusación de que conocerá el juez ordinario.

Si condena, el jurado de sentencia aplicará como pena la destitución del servidor público y la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

En efecto, conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, se erigirá en Jurado de Sentencia, aplicará la sanción procedente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes una vez practicadas las diligencias correspondientes y otorgándole audiencia al acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables, según dispone el último párrafo del artículo 110 Constitucional. Esto quiere decir que no admiten ningún medio de defensa y que ningún otro órgano de autoridad puede reemplazar a las Cámaras en posterior conocimiento.

Sólo durante el desempeño de su encargo y hasta un año después, podrá iniciarse el procedimiento de juicio político contra algún servidor público. Está previsto que las sanciones procedentes con motivo de ese juicio deban aplicarse en un periodo máximo de un año de iniciado el correspondiente procedimiento, según establece el artículo 114 de la Carta Magna.

Para Felipe Tena Ramírez, es en este tipo de responsabilidad donde el fuero cumple su objetivo tradicional como lo es el ser juzgado por un tribunal especial, ya que tratándose de delitos del orden común, el mismo fuero opera de modo diverso ya que allí no se presenta el aspecto activo del juicio sino el puramente pasivo, que consiste en impedir el ejercicio de la jurisdicción ordinaria.

### **2.3.- Importancia de Sancionar la Responsabilidad Administrativa**

En todo sistema en que el poder ésta formalmente establecido puede verse afectado por diversos factores, especialmente el económico, trayendo como consecuencia a la corrupción, sobre todo cuando se trata de un sistema económico subdesarrollado y dependiente en su proceso de industrialización y de un régimen político semi-democrático y populista, como es el caso de nuestro país.

*La corrupción “es un problema prioritariamente de organización y ésta podría frenarse por medio de una reforma administrativa que tecnifique y racionalice el aparato burocrático, planificando su funcionamiento y operando medidas de control de los actos administrativos de los empelados y funcionarios públicos tendientes a evitar y corregir las desviaciones del modelo nacional establecido”.<sup>21</sup>*

La actitud de dar y recibir no sólo legitima las desigualdades sino que se convierte en una conducta justificada y de desprestigio social.

Debe existir un control indispensable que sistematice sus actividades y funciones, es decir, adecuarlas a los objetivos del mejoramiento de cada uno de los sectores económicos que conforman el sistema total, orientando el control a los propósitos del desarrollo.

Para el correcto desarrollo administrativo del ejercicio del control, será indispensable la concurrencia de un marco jurídico para que la sistematización de las prácticas, procedimientos y modalidades de la operación administrativa pública se realicen en un ámbito de plena legalidad.

El control, es un acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la adecuación a

---

<sup>21</sup> <http://www.intrasat.gob.mx/>

la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos.

Cuando este control se ejerce a través de la intervención de la fiscalización de ciertos actos de la administración central o descentralizada del gobierno, es importante que haya un efectivo y enérgico sistema de sanciones; Éste constituye un fin y un medio de perfeccionamiento del servidor público especialmente cuando dicho control obedece a programas, instrucciones precisas contenidas en manuales y adiestramiento previo, pues el Estado participa en la satisfacción de necesidades colectivas a través de medios relevantes que el programa social impulsa y desarrolla, conocidos como *servicios públicos*.

El Estado impide de esa manera que la satisfacción de una necesidad general del público pueda ser abandonada, o que se realice de una manera defectuosa, negligente y parcial, o pero aún, que se lleve a cabo a base de explotación, de malos manejos de los recursos del Estado o inclusive de negocios lucrativos que dañen precisamente el interés que se trata de preservar.

El fin que persigue constituye el punto de equilibrio de la administración y tiene a obtener la correcta utilización de los recursos materiales, financieros y humanos del Estado, con el fin de lograr el cumplimiento de los nobles objetivos que tienen encomendados respecto al bienestar de la comunidad, toda vez que, pretende velar la moralidad de los agentes para que éstos se comporten con dignidad en el desempeño de su cargo y en su vida social; sin embargo, conviene recalcar que la autoridad debe estimar esta obligación del empleado con un criterio razonable que evite cualquier abuso o intromisión en su vida privada.

Concluyendo que el objeto de los procesos administrativos, destinados a la formación de los actos que sancionan a los empleados públicos, es hacer efectiva la responsabilidad administrativa en que pudiera haber incurrido con motivo de la

violación de los deberes o prohibiciones jurídicas que les impone el vínculo de Derecho que los une a la Administración Pública.

Además de que, es imprescindible que se sancione tal irresponsabilidad para asegurar el buen funcionamiento de los servidores públicos, a través del correcto comportamiento de sus empleados, proponiendo desalentar por parte de los mismos el incumplimiento de sus deberes genéricos y específicos en la función pública y al contrario fomenta y estimula su cumplimiento, legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que consignan en forma expresa y terminante la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Este poder de represión disciplinaria permite a la administración corregir los errores y anomalías en los servidores públicos, encausando la acción administrativa con eficacia y moralidad. Por medio de este poder se asegura el cumplimiento de la relación jerárquica y de los deberes que impone la función pública, lo que equivale al perfeccionamiento de los sistemas de responsabilidades de los servidores públicos y el fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia de la administración.

## **2.4.- La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

### **2.4.2.- Antecedentes**

La responsabilidad ha sido desde tiempos remotos un concepto que se integra a la vida cotidiana del ser humano como un importante elemento de equilibrio de la vida social.

Aún antes de formalizar un concepto, el hombre ya actuaba responsablemente en el marco de un orden social, que al mismo tiempo que

determinaba los ámbitos de su libertad individual, establecía sus obligaciones ante la sociedad.

En los ámbitos individual, familiar, laboral y social, la responsabilidad ha tomado características distintas. Sin embargo, parte importante de su desarrollo se ha orientado primordialmente a cumplir con la función de asegurar el equilibrio social.

En este sentido, la responsabilidad ha estado vinculada a la moral, la religión, los usos y convencionalismos sociales así como al derecho y al gobierno, conformando un amplio orden normativo que establece las pautas de conducta que armonizan y conjugan las aspiraciones individuales con las necesidades colectivas.

Etimológicamente la expresión "responsabilidad" proviene de la raíz latina "*spondeo*", de la voz "*responderé*", que significa *responder*,, esto es, estar obligado. A través de esta expresión el derecho romano vinculó solemnemente al deudor con su acreedor.

En los planos de lo jurídico y lo político el contenido del concepto ha sido reglamentado en forma amplia y variada, trayendo como consecuencia que algunos hombres de la sociedad tengan un poder relevante sobre la vida de los demás. De ahí la importancia de normar la actuación de esos pocos hombres que se convierten en dirigentes de la sociedad.

En el derecho romano proliferaron las disposiciones protectoras de los intereses del Estado y la ciudadanía en contra de la desleal e indebida gestión de sus empleados, destacando en especial, la Constitución del emperador Zenón, que en el año de 475 D.C., establece la obligación de los funcionarios civiles y militares de permanecer en los lugares que administraron por un término de 50

días una vez concluida su gestión, a fin de responder a las querellas que se pudieran presentar en su contra.

El derecho romano es considerado el punto de irrupción de diversos sistemas jurídicos, entre los que destacan los de Europa Continental. Su estructura y principio inspiraron la conformación y dieron contenido al derecho español, que es el antecedente directo de nuestro orden jurídico.

Así, en lo dispuesto en materia de responsabilidad de los gobernantes, en las Siete Partidas de 1263, el Ordenamiento de Alcalá de Henares de 1348, en la recopilación de las Leyes de España de 1805 y en la Constitución de Cádiz de 1812, se encuentran los antecedentes legislativos que inspiran el sistema de responsabilidad de los funcionarios públicos que dispuso el Título Cuarto de la Constitución Mexicana de 1857.

En tal sentido, se puede considerar que los antecedentes nacionales sobre responsabilidades de servidores públicos parten de la Constitución de 1857, que en el Título Cuarto (artículos 103 al 108) estableció el primer sistema de responsabilidades.

El contenido de estas disposiciones constitucionales fue reglamentado por la Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, publicada el 3 de noviembre de 1870 por el Presidente Benito Juárez.

Esta ley fue la primera expedida en México sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos y obedeció a una necesidad política. Con este ordenamiento el Presidente Juárez limitó la libertad de la Cámara de Diputados en cuanto a la interpretación de los delitos políticos u oficiales previstos en el artículo 105 de la Constitución de 1857.

De esa manera combatió los intereses que se gestaban en el Congreso, contrarios al proyecto de la nación y fortaleció su poder real respecto de sus enemigos de la restauración de la república, asumiendo la capacidad para discernir sobre el fincamiento de responsabilidades a los altos funcionarios de la Federación.

Entre otras disposiciones, estableció los mecanismos para calificar los delitos, las faltas y las omisiones oficiales y determinó como sujetos de responsabilidad a los Diputados, a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, a los Secretarios de Despacho y a los Gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales, y al Presidente de la República para el caso de que durante el tiempo de su encargo cometiera traición a la patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Para tal efecto, estatuyó siete tipos de delitos oficiales:

- Ataque a las instituciones democráticas;
- Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
- Ataque a la libertad de sufragio;
- Usurpación de atribuciones;
- Violación de las garantías individuales;
- Cualquier infracción grave a la Constitución
- Cualquier infracción grave a las leyes federales y

Determinando como sanciones para estos ilícitos, la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de 5 a 10 años.

Las faltas oficiales de los altos funcionarios, por otra parte, eran sancionadas tomando en cuenta la gravedad de la infracción. Además, esta ley determinó como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

En cuanto a la omisión en el desempeño de funciones oficiales, dispuso como sanción la suspensión o inhabilitación en el cargo de seis meses a un año.

Este ordenamiento apenas consideró la cuestión procedimental y en términos generales careció de una estructura operativa que permitiera llevarla a la práctica.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz, estando vigente la Constitución de 1857, se expidió el 6 de junio de 1896 la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución: la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, la cual estaba compuesta por 64 artículos, en los que se determinaba a quiénes debía reputársele como alto funcionario, haciéndolo responsable de los delitos comunes y de los delitos federales, faltas u omisiones oficiales en que incurriera y se garantizaba cierta estabilidad política al determinar que los integrantes del Poder Legislativo gozaban de fuero desde el día de su elección.

Por otra parte, se establecía que el Presidente de la República sólo podría ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común y los Gobernadores por infracción a la Constitución Federal y a las leyes federales.

Reglamentó también los procedimientos a seguir en los casos de delitos del orden común y los llamados oficiales. Asimismo, determinó el mecanismo para que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la declaración de inmunidad para suspender la substanciación de un juicio en su contra.

De igual manera, estructuró el juicio político por delitos, faltas y omisiones oficiales, determinando que la Cámara de Diputados se erigiese como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia.

En esta ley no se hace referencia a cuáles son los delitos oficiales y ello se debe a que la definición de tales delitos estaba contenida en el Código Penal de 1872. Posteriormente se incluiría en el de 1929.

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917, el Poder Legislativo debió expedir una nueva Ley de Responsabilidades ya que al ser reglamentaria de las disposiciones constitucionales, la de 1896 era inoperante en muchos aspectos.

Sin embargo, fue hasta el 30 de diciembre de 1939, durante el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, cuando se expidió 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.

En esta ley se regula la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, distinguiendo el contenido de los dos conceptos y se concedió acción popular para denunciarlos. Asimismo, se señaló expresamente la inexistencia de fuero e inmunidad en demandas del orden civil para los funcionarios públicos.

Como sujetos de la Ley, quedaron los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales y se denominaron altos funcionarios al Presidente de la República, Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Autónomo, Procurador General de la República, Gobernadores y Diputados de las Legislaturas Locales.

De igual forma, se señaló que el Presidente de la República sólo podía ser acusado durante el período de su encargo y un año después, por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Aunque no se definían los delitos, se hacía un listado de los imputables a los altos funcionarios y que eran:

- ataque a las instituciones democráticas;
- ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
- ataque a la libertad de sufragio;
- usurpación de atribuciones;
- violación de garantías individuales e
- infracción a la Constitución
- infracción a las leyes federales que cause graves perjuicios a la Federación o a los Estados Constitucionales.

A los Gobernadores y Diputados de los Estados se les señaló como responsables en su calidad de auxiliares de la Federación.

La comisión de estos delitos sería sancionada con la destitución del cargo o del honor de que se encontrara investido y la inhabilitación de 5 a 10 años.

Por otro lado, la segunda Ley promulgada al amparo de la Constitución actual fue la del 27 de diciembre de 1979, denominada Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, expedida por el Presidente José López Portillo y publicada en el Diario Oficial de la Federación el viernes 4 de enero de 1980.

En esta ley se estableció que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal eran responsables de los delitos comunes y de los delitos oficiales que cometieran durante su encargo y con motivo del mismo.

Determinó que los altos funcionarios eran el Presidente de la República, los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Autónomo y el Procurador General de la República.

Asimismo, responsabilizó a los Gobernadores de los Estados y a los Diputados a las Legislaturas Locales por violaciones a la Constitución Federal y a las leyes federales.

Los funcionarios o empleados eran responsables como los particulares por los delitos comunes que cometieran, con la salvedad de que no se podía aprehender a los altos funcionarios enunciados en el artículo 108 Constitucional, sin que se hubiera concedido desafuero por la Cámara de Diputados.

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

La Ley de Responsabilidades de 1979, consideraba como delitos oficiales a los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo que redundaran en perjuicio de los intereses públicos y de su buen despacho.

Los delitos oficiales se enumeraron y definieron de la siguiente manera:

- ataque a las instituciones democráticas;
- ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal;
- ataque a la libertad de sufragio;
- 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;
- omisiones de carácter grave en los términos del punto anterior;
- violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

- y en general, los actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y de su buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

Las faltas oficiales fueron definidas como infracciones que afectaran de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trascendieran al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, en que incurrieran los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo.

Para exigir responsabilidad por delitos o faltas oficiales, ésta podía hacerse efectiva durante el tiempo de su encargo o dentro de un año después de concluido aquél.

Los altos funcionarios de la Federación dejaban de gozar de fuero constitucional por los delitos comunes y oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran o bien, cuando aceptaban el desempeño de algún empleo, cargo o comisión durante el período en que conforme a la Ley disfrutaban de fuero.

Con respecto al juicio político, la Ley precisó que el Senado de la República debía erigirse en un gran jurado para conocer los delitos oficiales de los funcionarios, previa acusación de la Cámara de Diputados.

Se establecieron como sanciones por la comisión de delitos oficiales: la destitución del cargo e inhabilitación por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses o inhabilitación hasta por un año para obtener otro cargo, quedando expedito el derecho de la Federación o de los particulares para exigir del servidor ante los tribunales competentes la reparación del daño por responsabilidad pecuniaria.

Los funcionarios públicos no gozaban de fuero constitucional en demandas del orden civil.

Finalmente, el artículo 92 de la Ley de Responsabilidades de 1979, dispuso la obligación de todo servidor público de hacer ante el Procurador General de la República o del Distrito Federal una manifestación de sus bienes, tanto al tomar posesión del cargo como al término de éste.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación ya se hacía una diferenciación entre la calidad de los responsables que intervenían en alguna responsabilidad, pues podía incurrir un funcionario, empleado o agente que hubiese ejecutado directamente los actos motivo de la responsabilidad, o bien el servidor público que hubiese tenido a su cargo la autorización o revisión de los actos u omisiones realizadas así como los particulares que hubiesen participado deliberadamente en la comisión de tales hechos.

Así, la clasificación de las responsabilidades según la función de la persona que participara en la conducta infractora, era la siguiente:

**Directa.-** imputable al servidor público que directamente había causado la irregularidad.

**Subsidiaria.-** para el servidor que había tenido a su cargo la revisión o autorización de los actos que provocaron la irregularidad, sin haber realizado su función.

**Solidaria.-** para los particulares que conscientemente hubieran participado en la irregularidad.

La responsabilidad que se atribuía al servidor público o al particular tenía como finalidad la de indemnizar al Erario Federal por los daños o perjuicios causados y debían constituirse y exigirse administrativamente, sin perjuicio de las responsabilidades de carácter penal y civil que procedieran.

Una vez que la Contaduría de la Federación había constituido las responsabilidades, tenía la obligación de comunicarlas directamente a los interesados y exigirles que las cubrieran. Asimismo, se remitían a la Tesorería de la Federación para que las hiciera efectivas por medio del procedimiento administrativo de ejecución.

Por otro lado, el 7 de diciembre de 1946, se publicó una nueva Ley de Secretarías. En consecuencia, el 11 de enero de 1947, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a través del cual se confirió competencia a la Contaduría de la Federación para constituir las responsabilidades administrativas a los servidores públicos que afectaran la Hacienda del Distrito Federal.

En 1982 se plantea la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el sector público. Para ello, fue presentado ante el Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó la iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1982, dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el propósito de integrar en esta dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente disperso.

Así, entre otras atribuciones se le confirió la de vigilar la actuación de los servidores públicos de la Administración Pública Federal así como la de aplicar las sanciones administrativas que legalmente correspondieran, que se encontraban contempladas en la que denominaron Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

Debido al desarrollo de la Administración Pública y a las necesidades del servicio, el 13 de marzo de 2002 se publicó la nueva “Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”, la cual actualmente se encuentra vigente y no ha sufrido reforma alguna.

Ahora bien, de nuestros antecedentes se observa que a lo largo de la historia el Estado ha tenido a la fecha una serie de obligaciones derivadas de su naturaleza, fines objetivos que buscan el bienestar de los particulares y consecuentemente el incumplimiento a los mismos da lugar a la obligación de responder por ello.

Lo anterior, abarca a todos los sujetos que tengan la calidad de servidores públicos, independientemente de la naturaleza de sus cargos o de los órganos de la Administración Pública Federal, estatal, paraestatal o municipal en que se encuentren ubicados.

El sistema de responsabilidades administrativas parte de un catálogo, general de deberes comunes a todos los servidores públicos que establece el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Este registro de deberes constituye la cristalización de los principios que orientan la función pública y al mismo tiempo determina la relación de sujeción de los servidores públicos al Estado, estableciendo la situación de privilegio de los órganos e instituciones del mismo, sobre la conducta de los individuos a su servicio y el deber de éstos de ejercer tales potestades.

La inobservancia de alguna o algunas de las obligaciones establecidas en el artículo 8 del ordenamiento citado en párrafos anteriores, da lugar a faltas administrativas y consecuentemente genera la imposición de una sanción.

El artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, enumera los tipos de sanciones aplicables:

- a) Amonestación privada o pública.
- b) Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año
- c) Destitución del puesto.
- d) Sanción Económica
- e) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

El procedimiento para la imposición de las sanciones administrativas está reglamentado en el artículo 21 de la ley y se circunscribe con estricto respeto a las garantías individuales consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, sin que sus resultados prevean la privación de la libertad del responsable.

Este procedimiento ofrece al servidor público sujeto a él, la garantía de sus derechos, toda vez que le da la oportunidad de aportar los elementos necesarios para su defensa en términos debidamente establecidos.

Para la aplicación de las sanciones administrativas, el artículo 14 establece los elementos que habrán de considerarse con el propósito de que las sanciones sean congruentes con la falta o faltas cometidas.

Ahora bien, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos propicia el fortalecimiento del aparato administrativo. complementa y moderniza el sistema de control de manifestación de bienes de los servidores públicos, asegurando su operatividad y eficacia.

Faculta para coordinar este sistema en sustitución de la Procuraduría General de la República, a la Secretaria de la Función Pública, que como ya fue

mencionado anteriormente, es el principal instrumento administrativo que le da vigencia y positividad a la Ley de la Materia.

La Secretaría de la Función Pública se manifiesta en este contexto como una autoridad disciplinaria a través de la cual se consolidan los valores constitucionales que orientan el ejercicio de la función pública.

Para cumplir con sus atribuciones se ha desconcentrado funcionalmente a través de las Contralorías Internas de las dependencias y entidades, que vigilan el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y en su caso, sancionan las responsabilidades administrativas en que incurren.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> ITERNET [www.intrasat.gob.mx](http://www.intrasat.gob.mx).

**CAPITULO III**  
**PROCEDIMIENTO**  
**ADMINISTRATIVO DE**  
**RESPONSABILIDADES**

### **3.1.- Contraloría Interna**

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, 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.

A estas unidades administrativas les corresponde, en términos generales, prevenir, vigilar, apoyar y sancionar en su caso, mediante la evaluación y comprobación, la actuación del servidor público; para lo cual deberán implementar aquellas disposiciones, políticas, planes, programas, procedimientos, presupuestos, lineamientos y normas que le permitan obtener este fin; podemos señalar que la función de las Contralorías Internas se pueden 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, y en su caso, la instauración del procedimiento disciplinario estipulado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como la imposición de las sanciones económicas o administrativas que correspondan y que señala el ordenamiento antes invocado.

Los Titulares de las Contralorías Internas dependen linealmente de los titulares de las entidades o dependencias, a fin de mantenerlos al margen de influencias ajenas y contrarias que provoquen que su actuación se desvíe de la intención del Ejecutivo Federal; 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 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 menester precisar que los Titulares de las Contralorías Internas podrán aplicar las sanciones administrativas que correspondan al caso concreto y dentro del ámbito de su competencia, sin necesidad de previo acuerdo con el superior jerárquico, esto es, del titular de la dependencia, o en el caso de las entidades, del coordinador del sector correspondiente.

### **3. 2.- Recepción de la Queja o Denuncia**

El procedimiento disciplinario que se señala en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se inicia con la queja o denuncia presentada contra el servidor público por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 8° del citado ordenamiento legal.

La queja o denuncia puede ser presentada por escrito, por correo postal, por medios electrónicos y por vía telefónica, en cualquiera de los casos deberá de

contener el nombre y domicilio del quejoso, así como los supuestos conceptos de responsabilidad, los datos del denunciado y su lugar de adscripción.

En el supuesto de que la presentación de la queja o denuncia sea por escrito, se deberá de acusar de recibo de la misma por parte del personal designado para tal efecto.

La Secretaría de la Función Pública, las Contralorías Internas, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias, y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas, toda vez que, incurre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, y que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta que lesione los intereses de quienes las formulen .

### ***3.2.2.- Investigación de la queja o denuncia***

En la fase de investigación, la Contraloría Interna que corresponda, a través de la Unidad de Quejas y Denuncias, reunirá los elementos necesarios para enmarcar la conducta irregular del servidor público dentro de los ordenamientos que rigen su conducta.

En esta etapa se debe determinar la existencia de la conducta irregular y la capacidad del órgano interno de control para plantear jurídicamente la responsabilidad de que se trata. El quejoso deberá aportar los mayores elementos de prueba posibles para que dicho órgano pueda fincar la responsabilidad.

La Contraloría Interna está legalmente facultada para desechar la queja o denuncia cuando estime que no hay elementos suficientes para fincar la

responsabilidad, aunque antes de llegar a tomar esta decisión, dispondrá practicar otras investigaciones y citará al servidor público a otras audiencias .

En prevención a los principios de seguridad y certeza jurídica las Contralorías Internas deberán dejar constancia de las actuaciones y diligencias que realicen.

### **3.3.- Procedimiento Administrativo Disciplinario**

Para poder adentrarnos al análisis del Procedimiento Administrativo Disciplinario, tenemos que entender en principio lo que es el *procedimiento*.

El *procedimiento*, es una serie concadenada de actos previstos en la ley para obtener otro acto determinado de la autoridad, en cambio el *proceso*, es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas que tienen unidad entre si y buscan una finalidad que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia.

En gran medida a lo largo del presente trabajo de investigación, nos hemos referido ya al procedimiento administrativo disciplinario. Sin embargo, es necesario ahora a entrar a analizar algunas de sus características más notables.

El procedimiento disciplinario 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 de ley, salvo que las pruebas ofrecidas por el presunto responsable tengan que prepararse previamente para su posterior desahogo, o que 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, entendiendo éste 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 su sentido de “breve, sucinto, resumido, compendiado”, 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>23</sup>

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

Para el autor Gabino Fraga, el procedimiento “es el conjunto de formalidades y actos que proceden y preparan el acto administrativo.”<sup>24</sup>

Miguel Acosta Romero por su parte señala que: “procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas.”<sup>25</sup>

El Procedimiento Administrativo Disciplinario, es parte trascendente sin duda de la administración pública federal, en virtud de que como hemos observado anteriormente, los servidores públicos pueden incurrir en diferentes tipos de responsabilidades en el desempeño de sus funciones, por lo tanto para efecto de llevar un control respecto de la conducta de estas personas, vigilando que cumplan con el servicio público que les fue encomendado con eficiencia, legalidad e imparcialidad, por lo que el procedimiento administrativo disciplinario, tiene su razón de ser en ese sentido, a fin de que cuando no cumplan con su

---

<sup>23</sup> MEDINA lima, Ignacio, “Juicio Sumario”, en el *Diccionario Jurídico Mexicano*, Op. Cit., pág. 1873.

<sup>24</sup> FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, vigésima edición, Editorial Porrúa, México, 1980, Pág. 130

<sup>25</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo Especial, Tomo III, s/e., Ed. Porrúa, México 1999, p. 601-655

misión puedan ser sujetos a éste y sancionados, así a esta facultad sancionadora, se le conoce también como facultad disciplinaria.

Por lo que así como existen los diferentes tipos de responsabilidad, penal política, civil y administrativa, existe un procedimiento que es acorde con cada una, en el caso de la presente investigación, es la responsabilidad administrativa la que nos interesa, por lo tanto, es el procedimiento administrativo disciplinario en quien nos enfocaremos.

Luis Humberto Delgadillo, Gutiérrez, señala que el procedimiento administrativo disciplinario es parte de lo que el define como “Derecho Disciplinario”.<sup>26</sup>

“Una razón que se oponer a la equiparación del procedimiento administrativo al judicial, es la que deriva de la naturaleza misma del acto administrativo y de la sentencia judicial, pues mientras que esta última supone la existencia previa de un conflicto de derechos que es precisamente lo que va a resolver la sentencia, y el que explica que las partes en el conflicto sean las que animen todo el procedimiento judicial, en la actuación administrativa, por el contrario, el conflicto de derechos no surge sino hasta que se dicta la resolución, o sea precisamente después de que se ha seguido todo el procedimiento administrativo.”<sup>27</sup>

Para Andrés Serra Rojas, el procedimiento administrativo *“es el cauce formal de la serie de actos que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin, con ello se trata de conseguir dos finalidades: La eficacia máxima de la actividad administrativa y la protección jurídica de los derechos e intereses de los administrados. El procedimiento administrativo y el procedimiento jurisdiccional son procedimientos de ejecución de la ley, que responden a diversos*

---

<sup>26</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, El Procedimiento Administrativo Disciplinario, s/e., Ed. Porrúa, México, 1999, p.56

<sup>27</sup> FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, vigésima ed., Ed. Porrúa, México 1980, p.256

*propósitos, los cuales demandan la intervención de los particulares cuando estos son afectados por el acto administrativo o por la sentencia”.*<sup>28</sup>

De los conceptos señalados anteriormente por los citados autores, advertimos que atendiendo a la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo disciplinario, éste se desarrolla de manera autónoma respecto de los demás procedimientos, y es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos el ordenamiento legal que regula el referido procedimiento y su ley supletoria es el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Dicho procedimiento administrativo se integra de diferentes etapas que podemos dividir en :

- A) Inicio
- B) -Citatorio
- C) Audiencia de Ley
- D) Desahogo de pruebas
- E) Resolución

Es importante mencionar, antes de desarrollar las etapas del procedimiento, que las disposiciones de la otrora Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose por los hechos realizados durante su vigencia, es decir hasta la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

Para mayor referencia, tratándose de los procedimientos administrativos en los que las presuntas irregularidades hayan ocurrido en fecha anterior al catorce de marzo de dos mil dos, deberá seguirse aplicando la Ley Federal de

---

<sup>28</sup> SERA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo Primer Curso, Vigésima ed., Ed. Porrúa, México 1999, p. 274

Responsabilidades de los Servidores Públicos, y en caso de conductas que se hayan suscitado después de esa fecha, será aplicable la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; en virtud de lo cual, resulta de vital importancia, señalar de que manera se lleva a cabo el procedimiento administrativo disciplinario, conforme a cada una de las Leyes Federales en comento, y enfatizar que para el caso de la otrora Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se aplicará como ley supletoria el Código Federal de Procedimientos Penales y para el caso de la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se usara como ordenamiento legal supletorio el Código Federal de Procedimientos Civiles.

### **3.3.2.- Acuerdo de Inicio**

El Acuerdo de Inicio es precisamente el que apertura el procedimiento administrativo disciplinario, se le conoce también como proveído de inicio.

Una vez que es recepcionado el expediente de investigación, ya sea que se derive de una queja, denuncia o auditoria, se procederá a realizar un estudio minucioso de todas las constancias que integran el expediente, para efecto de determinar si existen elementos de los cuales se desprenda probable responsabilidad del servidor público al que se le pretenda iniciar procedimiento administrativo.

En caso de que se determine que si hay elementos para iniciar procedimiento a un servidor público, se procederá a elaborar el acuerdo de inicio en el cual se deberá hacer constancia de cual o cuales son las probables conductas irregulares que se le atribuyen, así como los ordenamientos legales en los que se fundamente el inicio del procedimiento, así mismo, dentro del propio acuerdo se ordenara girar oficio citatorio al servidor público, a efecto de que asista a la audiencia de ley a defender sus derechos.

Por lo anterior, a continuación inserto un formato de un acuerdo de inicio que se utiliza actualmente, cabe destacar que en la mayoría de Órganos Internos de Control se utiliza el mismo.



ORGANO INTERNO DE CONTROL EN EL  
(Nombre completo de la dependencia u órgano descentralizado)  
AREA DE RESPONSABILIDADES  
EXPEDIENTE No. RES- (número consecutivo/ año)

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

ACUERDO DE INICIO

--- México, Distrito Federal a (FECHA COMPLETA).-----

--- Téngase por recibido el oficio número (SE INSERTA EL NÚMERO DE OFICIO DEL ÁREA QUE REMITA EL EXPEDIENTE, YA SEA QUEJAS O AUDITORIA), de (FECHA COMPLETA), signado por (SE SEÑALAN LAS AUTORIDADES QUE LO FIRMAN), anexando el expediente (NÚMERO DE EXPEDIENTE), iniciado con motivo del acuerdo de trámite de (FECHA COMPLETA), en el que se hizo constar que de las investigaciones realizadas en el expediente (NÚMERO DE EXPEDIENTE), se derivan presuntas irregularidades administrativas imputables a los CC. (NOMBRE COMPLETO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS), todos en su carácter de (CARGO QUE OCUPABAN AL MOMENTO DE SUCEDER LOS HECHOS), consistentes en: ---

(SE HACE UNA BREVE DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS IRREGULARES QUE PRESUNTAMENTE COMETERON LOS SERVIDORES PÚBLICOS A LOS QUE SE LES INICIA PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO)

--- Por lo que tomando en cuenta que la documentación de referencia se recibió con objeto de instruir el procedimiento de responsabilidad administrativa correspondiente y en su caso, imponer las sanciones procedentes, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 14, 16, 109 y 109 fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 3 fracción III, 4, 7, 8, 21, 24 y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; (SE INSERTA EL FUNDAMENTO CORRESPONDIENTE A LA DEPENDENCIA QUE PERTENEZCA EL ORGANO INTERNO DE CONTROL); 37 fracciones XII y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 3 apartado D, segundo párrafo, y 67 fracción I, punto 1 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil cinco, reformado por Decreto de diecisiete de junio posterior, publicado en el mismo medio de difusión oficial el veintuno siguiente, esta autoridad; ACUERDA: Inicie, el procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en contra de los CC. (NOMBRE COMPLETO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SUS RESPECTIVOS CARGOS).-----

--- Regístrese, el presente asunto en el Libro de Gobierno que al efecto se lleva en éste Órgano Interno de Control, bajo el número de expediente RES-(NUMERO CONSECUTIVO); gírese oficio citatorio a los servidores públicos antes mencionados, a efecto de que comparezcan ante esta Autoridad a la audiencia prevista por el artículo 21 fracción I de la Ley en mención, haciéndoles saber la presunta responsabilidad administrativa que se les imputa en el presente procedimiento, su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga por sí o por medio de defensor, apercibiéndolos de que en caso de no hacerlo se tendrá por precluido su derecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 fracción I del ordenamiento legal arriba citado; de igual forma, deberá señalar domicilio para oír y recibir notificaciones, de lo contrario las que sean necesarias realizar posteriormente, inclusive las de carácter personal, se llevarán a cabo a través de rotulación que se fijará en lugar visible de esta Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Servicio de Administración Tributaria, con fundamento en lo establecido por los diversos 305, 306 y 316 del Código Federal de



ORGANO INTERNO DE CONTROL EN EL  
(Nombre completo de la dependencia u órgano descentralizado)  
AREA DE RESPONSABILIDADES  
EXPEDIENTE No. RES- (número consecutivo/ año)

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de conformidad con el numeral 47 de la Ley antes citada; en virtud de lo anterior, en términos de lo dispuesto por el artículo 282 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, habilítese al notificador adscrito a este Órgano Interno de Control, para que realice la notificación a los CC. (NOMBRE COMPLETO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS), del oficio citatorio del procedimiento administrativo disciplinario en caso de ser necesario en días y horas inhábiles; asimismo, gírese oficio al Titular del Área de Quejas del Órgano Interno de Control, en (NOMBRE DE LA DEPENDENCIA), a efecto de hacerle de su conocimiento el inicio del presente procedimiento administrativo al rubro indicado y en su oportunidad hágasele saber de la resolución que se emita. - Cúmplase.-----

--- Así lo proveyó y firma la Titular del Área de Responsabilidades; y en términos de lo dispuesto por el artículo 69, párrafo primero del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, el Director de Responsabilidades e Inconformidades, la Subdirectora de Responsabilidades y Sanciones y la Profesional Ejecutiva, personal actuante adscrito al Órgano Interno de Control en (NOMBRE DE LA DEPENDENCIA).-----

LA TITULAR DEL AREA DE RESPONSABILIDADES

(NOMBRE COMPLETO)

EL DIRECTOR DE  
RESPONSABILIDADES E  
INCONFORMIDADES

LA SUBDIRECTORA DE  
RESPONSABILIDADES

LA PROFESIONAL  
EJECUTIVA

(NOMBRE COMPLETO)

(NOMBRE COMPLETO)

(NOMBRE COMPLETO)

--- RAZON - En la misma fecha se procedió a registrar el presente asunto en el Libro de Gobierno de este Órgano Interno de Control bajo el número RES-(NUMERO CONSECUTIVO).--

### 3.3.3.- Citatorio para la audiencia de ley

Es el documento por el cual, en primer lugar se le hace del conocimiento al servidor público de todas y cada una de las conductas irregulares que probablemente se le atribuyen, así como el fundamento legal del inicio del procedimiento administrativo disciplinario y los ordenamientos que con su conducta presuntamente infringió, posteriormente, se le hace saber la hora, fecha y lugar exacto en el que se deberá de presentar para el desahogo de la audiencia de ley, puntualizando que puede asistir con su abogado y podrá ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga.

De conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el citatorio deberá contener:

- a) Expresar el día, hora y lugar en que tendrá verificativo al audiencia de ley, precisando, todos y cada uno de los hechos que constituyen las presuntas irregularidades que le son atribuidas al servidor público, y el monto del beneficio o lucro obtenido daño o perjuicio económico causado, 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, debiendo comparecer a la misma de manera personal.
- b) Señalar los preceptos y ordenamientos legales, que presuntamente haya infringido, es decir fundamentar el citatorio, correlacionándolos con las fracciones correspondientes del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- c) Hacer del conocimiento del servidor público, que el expediente se encuentra a su disposición, señalándole el lugar y horario en que lo puede consultar, así como informándole que podrá asistir ala audiencia de ley asistido de un defensor para declarar, ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga.
- d) Deberá contener un apercibimiento, en el sentido de que se le haga saber al servidor público que si no asiste a la audiencia, se le tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

Es menester precisar que dentro del procedimiento administrativo disciplinario se puede presentar una figura jurídica denominada "*Suspensión temporal*", que se encuentra prevista en el artículo 21 fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en la que señala que la suspensión temporal detendrá los efectos del acto que haya dado origen a

la ocupación del empleo cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento administrativo de responsabilidades, en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos. Si los servidores públicos suspendidos temporalmente no resultaren responsables de los hechos que se les atribuyen, la dependencia o entidad donde presta 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 la autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquella en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; además 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.

En ese sentido, la fracción V del artículo en comento, otorga la posibilidad de que la Contraloría Interna pueda suspender temporalmente a los “presuntos responsables”, sin embargo, esta determinación debe hacerse de manera minuciosa, realizando un juicio de valoración previo en el que se determine que es necesaria la suspensión del servidor público a efecto de que no entorpezca el proceso de investigación de la autoridad, haciéndoselo en el momento del conocimiento al propio servidor, para efecto de no dejarlo en estado de indefensión, toda vez que, como se desprende del propio precepto legal que establece que la suspensión temporal, el que se lleve a cabo no prejuzga sobre la responsabilidad que se le pretenda atribuir al servidor público, ni sobre que asunto

o hechos, por lo que consideramos que dicha suspensión temporal tendrá, como en todos los actos de autoridad, estar debidamente fundamentada y motivada.

Para una mejor ilustración, a continuación presento un formato de un citatorio real, en el que se pueden observar lo antes señalado:



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

ORGANO INTERNO DE CONTROL EN EL  
(Nombre completo de la dependencia u órgano  
desconcentrado)  
ÁREA DE RESPONSABILIDADES  
EXPEDIENTE No. RES- (número consecutivo/ año)

OFICIO NO. 328-SAT-II-

ASUNTO: Citatorio para la audiencia prevista en el artículo 21, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

México D. F., a

(NOMBRE DEL SERVIDOR PÚBLICO)  
PRESENTE

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 14, 16, 108 y 109 fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 3 fracción III, 4, 7, 8, 21, 24 y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 2, párrafos segundo y cuarto y 40 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil cinco; 37 fracciones XII y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 3 apartado D, segundo párrafo, y 67 fracción I, punto 1 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil cinco, reformado por Decreto de diecisiete de junio posterior, publicado en el mismo medio de difusión oficial el veintiuno siguiente, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 21, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sírvase Usted comparecer personalmente a las (FECHA Y HORA EXACTA), en las oficinas que ocupa esta Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control ubicadas en (DOMICILIO COMPLETO), para la celebración de la audiencia de ley a que hace referencia éste último precepto legal.

Es necesaria su comparecencia, en virtud de que, presuntamente no cumplió con el servicio público que le fue encomendado, ni se abstuvo de actos u omisiones que causaran deficiencia en el mismo, inobservando disposiciones legales relacionadas con dicho servicio, toda vez que Usted, (SE HACE LA NARRACIÓN COMPLETA DE LOS HECHOS QUE PRESUNTAMENTE SE LE ATRIBUYEN)

Se hace de su conocimiento que en la audiencia puede asistir acompañada de un defensor, apercibiéndole que en caso de dejar de comparecer ante esta autoridad a la verificación de la audiencia de ley, en la fecha, hora y lugar antes señalados sin causa justificada, para que rinda su declaración en torno a los actos que presuntamente se le imputan, se le tendrá por no presentada y por ciertos los mismos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 21 fracción I de la Ley de la Materia.

En su comparecencia a la audiencia de ley, objeto del presente citatorio, deberá traer consigo una identificación oficial vigente, con fotografía y señalar domicilio para oír y recibir notificaciones, de lo contrario las que sean necesarias realizar posteriormente, inclusive las de carácter personal, se llevarán a cabo a través de rotulón que se fijará en lugar visible de esta Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en (NOMBRE DE LA DEPENDENCIA), con fundamento en lo establecido por los artículos 305, 306 y 316 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades

5



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

ORGANO INTERNO DE CONTROL EN EL  
(Nombre completo de la dependencia u órgano  
desconcentrado)  
ÁREA DE RESPONSABILIDADES  
EXPEDIENTE No. RES- (número consecutivo/ año)

Administrativas de los Servidores Públicos, de conformidad con el numeral 47 de la Ley antes citada.

No omito manifestarle que se encuentra a su disposición para consulta el expediente de responsabilidades (NUMERO DE EXPEDIENTE), mismo que se relaciona con los hechos antes señalados, lo cual podrá realizar en días hábiles, de 9:00 a 14:00 y de las 15:00 a las 18:00 horas, en las oficinas que ocupa esta Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control, para lo cual deberá traer consigo identificación oficial con fotografía vigente.

Asimismo, se habilita al notificador adscrito a este Órgano Interno de Control, para que realice la notificación del presente oficio citatorio en caso de ser necesario en días y horas inhábiles, en términos de lo dispuesto por el artículo 282 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**ATENAMENTE**  
**SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN**  
**LA TITULAR DEL ÁREA**

### 3.3.4.- Notificación

Se puede definir como el acto mediante el cual se le hace saber a una persona, una resolución judicial o administrativa ya sea para su conocimiento o para requerirle que cumpla un acto procesal.

En el caso del procedimiento administrativo de responsabilidades, la notificación deberá ser acorde a la ley supletoria, es decir, el Código Federal de Procedimientos Penales se aplicará de manera supletoria a la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos y en el caso de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos será el Código Federal de Procedimientos Civiles el ordenamiento aplicable.

Las notificaciones hechas en forma distinta de la establecida legalmente son nulas, pero si la persona notificada se hubiere manifestado en juicio sabedora de la diligencia, la notificación surtirá en ese momento todos sus efectos, como si estuviera legítimamente hecha (art. 76 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal)

Conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las notificaciones, para la audiencia de ley deberán hacerse dentro de un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles; Asimismo la notificación de la resolución que se emita en el procedimiento administrativo, deberá notificarse dentro de un plazo no mayor de diez días.



ORGANO INTERNO DE CONTROL EN EL  
*(Nombre completo de la dependencia u órgano desconcentrado)*  
AREA DE RESPONSABILIDADES  
EXPEDIENTE No. RES- (número consecutivo/ año)

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

CITATORIO

En la Ciudad de \_\_\_\_\_, siendo las \_\_\_\_\_ del día \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de dos mil cinco, el (a) suscrito (a) C. \_\_\_\_\_, identificándome con credencial número \_\_\_\_\_ expedida por la Administración Central de Recursos Humanos en el (NOMBRE DE LA DEPENDENCIA), y comisionado (a) para realizar la notificación que adelante se detalla, me constituí en el domicilio ubicado en \_\_\_\_\_

y cerciorándome plenamente de que es el lugar señalado para realizar la notificación, por coincidir la nomenclatura y número del domicilio, siendo un inmueble con las siguientes características:

se requirió la presencia del C. \_\_\_\_\_, no obstante ello me atendió una persona que \_\_\_\_\_ dijo \_\_\_\_\_ llamarse \_\_\_\_\_, manifiesta ser \_\_\_\_\_ persona que se identifica con \_\_\_\_\_ número expedida por \_\_\_\_\_ y me informa que \_\_\_\_\_

razón por la cual procedo a dejar el presente citatorio a la persona con la que se entiende esta diligencia a efecto de que el C. \_\_\_\_\_, espere al notificador en este domicilio a las \_\_\_\_\_ horas del día \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ del presente año, con el objeto de notificarle personalmente el oficio XXXXX de XXXXX, emitido por la Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el (NOMBRE DE LA DEPENDENCIA), en el expediente citado al rubro; apercibiéndosele, de que en el supuesto caso de no atender el presente citatorio, se le notificará por medio de instructivo en el citado domicilio, lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 304, 309, 310, 311, 312 y 317 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en términos del numeral 47 del ordenamiento antes citado. No teniendo nada más que agregar, firmo al calce para constancia y recibo lo que en ella intervinieron, dejando un ejemplar del presente citatorio. CONSTE. \_\_\_\_\_

RAZÓN: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

NOTIFICADOR

RECIBE



ORGANO INTERNO DE CONTROL EN EL  
*(Nombre completo de la dependencia u órgano desconcentrado)*  
AREA DE RESPONSABILIDADES  
EXPEDIENTE No. RES- (número consecutivo/ año)

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

En la Ciudad de \_\_\_\_\_, siendo las \_\_\_\_\_ del día \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de dos mil cinco, el \_\_\_\_\_ (la) \_\_\_\_\_ suscrito \_\_\_\_\_ (a) C. \_\_\_\_\_, identificándome con credencial número \_\_\_\_\_ expedida por la Administración Central de Recursos Humanos en (NOMBRE DE LA DEPENDENCIA) y comisionado (a) para realizar la notificación que adelante se detalla, me constituí en el domicilio ubicado en \_\_\_\_\_

y cerciorándome plenamente de que es el lugar señalado para realizar la notificación, por coincidir la nomenclatura y número del domicilio siendo un inmueble con las siguientes características:

se requirió la presencia del C. \_\_\_\_\_, quien se presentó ante mí y se identifica con \_\_\_\_\_ número \_\_\_\_\_ expedida \_\_\_\_\_ por \_\_\_\_\_

procediendo a notificarle personalmente el oficio XXXXXXXXXXXX de XX de XXXX de 2005, emitido por \_\_\_\_\_ del Órgano Interno de Control en el \_\_\_\_\_, en el expediente citado al rubro; manifestando el notificado que recibe copia con firma autógrafa, del oficio XXXXXXXXXXXX de XX de XXXX de 2005, constante en XX fojas, que en lo conducente señala "transcripción del punto resolutivo referente al servidor público o de la parte medular del documento a notificar..." no teniendo nada más que agregar, firma al calce para constancia y recibo; por lo que en este momento se da por legalmente notificado el mencionado oficio de conformidad con lo dispuesto en los artículos 304, 309, 310, 311 y 317 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en términos del numeral 47 del ordenamiento antes citado, dejando un ejemplar de la presente cédula de notificación. CONSTE. \_\_\_\_\_

RAZÓN: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

NOTIFICADOR

NOTIFICADO

### **3.3.5.- Audiencia de Ley**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula la Garantía de Audiencia, que se puede definir como el derecho de ser oído y vencido en juicio de acuerdo a lo siguiente:

El precepto 14 Constitucional señala que, *nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.*

De igual manera, en el artículo 16 del mismo ordenamiento legal, establece que, *nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento*, exige a las autoridades no simplemente que citen los preceptos de la ley aplicable, sino que también precisen con claridad y detalle las consideraciones y los hechos concretos y particulares en que apoyan sus determinaciones, ya que lo contrario implicaría dejar al gobernado en notorio estado de indefensión.

Esto es así, ya que al referirnos específicamente a la materia administrativa de los servidores públicos, la Audiencia de Ley se encuentra prevista en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Para el autor Rafael de Pina Vara.- *Audiencia en sentido procesal es el complejo de actos de varios sujetos, realizados con arreglo a formalidades preestablecidas, en un tiempo determinado, en la dependencia de un juzgado o tribunal destinada al efecto, para evacuar trámites precisos para que el órgano jurisdiccional resuelva sobre las pretensiones formuladas por las partes o por el*

*Ministerio Público, en su caso. Pueden ser las audiencias de pruebas de alegatos, de ambas cosas a la vez y de discusión y emisión de la resolución”.*<sup>29</sup>

Por lo que hace a la audiencia de Ley, el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que el servidor público deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le atribuyen, lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

Al respecto, considero que la audiencia de Ley es la etapa mas importante dentro del procedimiento administrativo disciplinario, ya que constituye el momento preciso y oportuno para que el servidor público se manifieste respecto de la irregularidad que le es imputada y pueda defenderse de las mismas ofreciendo pruebas y formulando sus alegatos.

El artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece los lineamientos para que desahogue la audiencia de ley de la siguiente manera:

Durante la sustanciación del procedimiento, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades podrán practicar 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 y si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o adviertan 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 audiencias, lo anterior es importante, porque

---

<sup>29</sup> Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, trigésima ed, Ed. Porrúa, México 2001, p. 114

una vez que han sido analizadas las irregularidades que le son atribuidas a un servidor público, y practicada la audiencia respectiva, en la misma diligencia, el presunto responsable puede hacer un señalamiento de otras personas que pudieran estar involucradas y tener una relación o responsabilidad con respecto de los hechos irregulares que le son atribuidos, sólo que ahora la nueva Ley, da un área de trabajo más amplia, en virtud de que no únicamente en la audiencia puede suscitarse esta situación, sino en cualquier momento del procedimiento, lo que da la posibilidad de emitir una resolución más íntegra y justa.

A continuación se presenta un formato de un acta de audiencia:



ORGANO INTERNO DE CONTROL EN EL  
(Nombre completo de la dependencia u órgano  
desconcentrado)  
AREA DE RESPONSABILIDADES  
EXPEDIENTE No. RES- (número consecutivo/ año)

ACTA DE AUDIENCIA

-- En la Ciudad de México, Distrito Federal, siendo (HORA Y FECHA COMPLETA), hora y fecha señaladas para la celebración de la audiencia que prevé la fracción I del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.-----  
-- En las oficinas que ocupa el Órgano Interno de Control en (NOMBRE DE LA DEPENDENCIA), sita en (DOMICILIO DE LA DEPENDENCIA), ante la (AUTORIDAD COMPETENTE), quien actúa legalmente con lo previsto en los artículos 14, 16, 108 y 109 fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 3 fracción III, 4, 7, 8, 21, 24 y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; (SE INSERTA EL FUNDAMENTO CORRESPONDIENTE A LA DEPENDENCIA QUE PERTENECEZA EL ORGANISMO INTERNO DE CONTROL); 37 fracciones XII y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 3 apartado D, segundo párrafo, y 67 fracción II del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil cinco, reformado por Decreto de diecisiete de junio posterior, publicado en el mismo medio de difusión oficial el veintiuno siguiente, actúa legalmente; y en términos del artículo 47, cuarto párrafo del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ahora Secretaría de la Función Pública, con el Director de Responsabilidades e Inconformidades, Subdirector "2" de Responsabilidades y Profesional Ejecutivo, personal actuante adscrito al Órgano Interno de Control, con la finalidad de dar cumplimiento al oficio citatorio contenido en el diverso (NÚMERO Y FECHA DE OFICIO), el cual le fue notificado en tiempo y forma al (NOMBRE DEL SERVIDOR PÚBLICO).-----  
-- Visto lo anterior, y una vez llegada la hora y fecha fijada para que tuviera verificativo la presente diligencia, sin que se hubiera presentado el (NOMBRE DEL SERVIDOR PÚBLICO), ante el personal de actuaciones, se procedió a vocearlo hasta por tres veces consecutivas, sin que nadie hubiere atendido al llamado, ni tampoco persona alguna que legalmente lo representase para el desahogo de la presente Audiencia de Ley, a pesar de estar debidamente notificado.-----  
-- A continuación el personal actuante procede a designar a dos testigos de asistencia, a los CC. Elsa Angélica Peña Sánchez y Alejandra Patricia Torres Sánchez, quienes se identifican con gafetes números 383 y 41250, respectivamente, expedidos a su favor por el (NOMBRE DE LA DEPENDENCIA) y de quienes se omiten sus generales por ser personal adscrito a este Órgano Interno de Control.-----  
-- Así mismo, esta autoridad hace constar que en este acto no se encuentra presente ningún representante de (NOMBRE DE LA DEPENDENCIA), no obstante que esta autoridad oportunamente le hizo de su conocimiento la celebración de la presente diligencia.-----  
-- Por lo que en este acto y en observancia a lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en la fracción I del numeral 21 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con relación al Sexto Transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de marzo del presente año, se declara abierta la presente audiencia, sin la presencia del (NOMBRE DEL SERVIDOR PÚBLICO), servidor público presunto responsable de los hechos que hoy nos ocupan, ni de persona que legalmente lo represente, por lo que no es posible tomarle sus generales. Enseguida, el personal de actuaciones, procede a indagar en Control de Gestión,



ORGANO INTERNO DE CONTROL EN EL  
(Nombre completo de la dependencia u órgano  
desconcentrado)  
AREA DE RESPONSABILIDADES  
EXPEDIENTE No. RES- (número consecutivo/ año)

sobre la recepción de algún escrito o documento que haya presentado el citado (NOMBRE DEL SERVIDOR PÚBLICO), por lo que habiendo sido recibido escrito de (FECHA COMPLETA) constante de dos fojas útiles y recibido en la citada Área de Control de Gestión el (FECHA COMPLETA) según se desprende del propio sello de recepción que obra en el aludido curso, es por lo cual se procede a dar cuenta en los siguientes términos: visto su contenido y toda vez que el (NOMBRE DEL SERVIDOR PÚBLICO), se manifiesta sabedor de la responsabilidad que se le imputa, y expone lo que a su derecho conviene, en tal virtud se.-----  
-- Acuerda: Visto que no se presentó a comparecer ante esta autoridad el (NOMBRE DEL SERVIDOR PÚBLICO), no obstante, de habersele notificado debidamente el oficio citatorio número (NOMBRE DEL SERVIDOR PÚBLICO), de cuyo contenido se desprende el lugar, fecha y hora en que tendría verificativo la celebración de la Audiencia de Ley que señala el artículo 21 fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; siendo necesario indicar que en el referido oficio, se hizo del conocimiento del (NOMBRE DEL SERVIDOR PÚBLICO), las presuntas irregularidades que se le imputan y visto el contenido del curso que presentó a través de Control de Gestión, esta autoridad acuerda. Téngase por recibido el escrito de cuenta y por hechas las manifestaciones vertidas en él; asimismo, agréguese al expediente en que se actúa el escrito de referencia, para que surta los efectos legales a que haya lugar, mismo que será tomado en cuenta en el momento procesal oportuno. --  
-- ETAPA PROBATORIA: Cabe precisar que el presunto responsable en el libelo en comento no hace referencia a ofrecimiento de pruebas alguno que estime pertinentes, por lo que esta autoridad no se pronuncia al respecto.-----  
-- En su oportunidad, hágase del conocimiento al (NOMBRE DEL SERVIDOR PÚBLICO), la resolución que emita este Órgano Interno de Control en el Servicio de Administración Tributaria.-----  
-- Por todo lo anterior y no habiendo nada más que agregar, se da por concluida la presente audiencia siendo las (HORA EXACTA) horas del día de su inicio, misma que previa lectura y ratificación que hacen los que en ella intervinieron.-----

TITULAR DEL AREA DE RESPONSABILIDADES

DIRECTOR	SUBDIRECTOR
PROFESIONAL EJECUTIVO	
TESTIGOS DE ASISTENCIA	

### **3.3.6.- Resolución Administrativa**

La resolución en materia administrativa es el medio por el cual se le impone una o varias sanciones a los servidores públicos.

Las Resoluciones en materia administrativa pueden dictarse en tres sentidos: condenatorias, absolutorias y con abstención de sancionar.

Por lo general una resolución se encuentra integrada por cuatro fases:

- a) **Preámbulo:** Es la parte con la que se inicia una resolución, y debe contener todos los datos posibles que permitan identificar el asunto, esto es, nombre (s) completo(s) del servidor (es) público (s), Registro Federal de Contribuyentes (R.F.C.), cargo y adscripción del servidor público, así como la determinación específica de la autoridad que dio inicio al procedimiento.
- b) **Resultandos:** Consiste en la enumeración cronológica de las actuaciones llevadas a cabo por la autoridad y por el presunto responsable, como lo son el señalar la vía en que fue recibido el asunto, en que Dirección, por parte de que autoridad y con motivo de que, así como se hace una descripción de cuando se dio inicio al procedimiento administrativo de responsabilidades, cuando fue citado el servidor público y en que fecha compareció a la audiencia de Ley correspondiente.
- c) **Considerandos:** Constituyen la parte esencial de la resolución, ya que es en ese momento cuando la autoridad que resuelve, analiza los elementos con que cuenta para atribuir la responsabilidad al servidor público, así el análisis de las manifestaciones hechas por el presunto responsable respecto a los hechos que le son atribuidos y lleva a cabo la valoración de los medios de convicción que frece éste par desvirtuar los hechos, el

análisis, debe llevar implícito un razonamiento lógico jurídico que sea el soporte de la resolución que emita la autoridad.

d) **Resolutivos:** Constituyen la parte final de la resolución, en ellos se vierte el sentido en que se pronuncia la autoridad en la resolución; es decir, es la parte donde se señala que la sanción ha determinado la autoridad imponer al servidor público con motivo de haberse acreditado en la responsabilidad que le fue atribuida, de acuerdo a los razonamientos vertidos en los considerandos, se asienta la instrucción de que dicha sanción deberá ser aplicada o ejecutada, según el caso ( o la Ley aplicable), así como de que se notifique al servidor público interesado.



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN EL  
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA  
ÁREA DE RESPONSABILIDADES  
EXPEDIENTE RES-026/2005  
RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN EL  
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA  
ÁREA DE RESPONSABILIDADES  
EXPEDIENTE RES-026/2005  
RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA

--- México, Distrito Federal, **(FECHA COMPLETA)** -----

- - - **VISTOS.**- Para resolver los autos del expediente administrativo número **RES-026/2005**, integrado en este Órgano Interno de Control, con motivo de las presuntas irregularidades administrativas imputables al **(NOMBRE COMPLETO)**, con Registro Federal de Contribuyentes **(R.F.C.)**, en el desempeño de su cargo como Técnico Especializado, con Nivel 27Z, en funciones de **(CARGO QUE OCUPABAN AL MOMENTO DE SUCEDER LOS HECHOS)**: -----

----- **RESULTANDO** -----

- - - **PRIMERO.**- Mediante Atenta Nota **(SE INSERTA EL NÚMERO Y EL ÁREA QUE REMITA, YA SEA QUEJAS O AUDITORIA)**, de **(FECHA COMPLETA)** el **(SE SEÑALAN LAS AUTORIDADES QUE LO FIRMAN)**, ambos de éste Órgano Interno de Control, en el **(NOMBRE DE LA DEPENDENCIA)**, el expediente administrativo de investigación número **(NÚMERO DE EXPEDIENTE)**, del que se desprenden presuntas irregularidades administrativas atribuibles al **(NOMBRE COMPLETO DEL SERVIDOR PÚBLICO)**. -----

- - - **SEGUNDO.**- El **(FECHA QUE CORRESPONDA)**, se dictó acuerdo de inicio de Procedimiento Administrativo Disciplinario en contra del **(NOMBRE COMPLETO DEL SERVIDOR PÚBLICO)**, del expediente, registrándose el expediente en el Libro de Gobierno bajo el número **(NÚMERO DE EXPEDIENTE)**. -----

- - - **TERCERO.**- Las presuntas responsabilidades que se le imputaron al **(NOMBRE COMPLETO DEL SERVIDOR PÚBLICO)**, consisten en lo siguiente: -----

**(SE HACE UNA DESCRIPCIÓN COMPLETA DE LOS HECHOS IRREGULARES QUE PRESUNTAMENTE COMETIÓ EL SERVIDOR PÚBLICO)** -----

Por lo que tomando en cuenta los hechos narrados, se desprende que el **(NOMBRE COMPLETO DEL SERVIDOR PÚBLICO)**, presuntamente infringió las obligaciones establecidas en los artículos 7 y 8 fracciones I y V de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. -----

- - - **CUARTO.**- Por medio del oficio citatorio número **(NÚMERO DE OFICIO Y FECHA)**, mismo que le fue notificado el **(FECHA COMPLETA)**, hecho que se desprende de la cédula de notificación de esa misma fecha, en la que se le hicieron saber los presuntos actos u omisiones irregulares que se le atribuyen, a efecto de que asistiera ante esta autoridad el **(SE SEÑALA LA FECHA DE AUDIENCIA)**, para la celebración de la audiencia de ley a que alude el artículo 21 fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con el objeto de que compareciera personalmente o asistido de su defensor, a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputan y que pudieran constituir causa de responsabilidad de su parte. -----

- - - **QUINTO.**- El **(FECHA COMPLETA)**, se llevó a cabo la celebración de la audiencia de ley que señala el artículo 21, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin la presencia del **(NOMBRE COMPLETO DEL SERVIDOR PÚBLICO)**, sin embargo, mediante escrito de **(FECHA)**, ingresado en la oficina de Control de Gestión de éste Órgano Interno de Control, el **(FECHA)**, atendió a dicha citación, haciéndosele efectivo el apercibimiento indicado en el oficio citatorio **(NÚMERO Y FECHA DE OFICIO)**, respecto a que debió manifestar domicilio dentro del Distrito Federal, para oír y recibir notificaciones, toda vez que no lo señaló, determinándose que las subsecuentes notificaciones aún las de carácter personal se harían mediante rotulón, fijado en las instalaciones de esta Área de Responsabilidades. --

Asimismo, con diverso **(NÚMERO Y FECHA DE OFICIO)**, se le hizo saber que se le otorgaba un plazo de 5 días hábiles para que ofreciera los elementos de prueba que estimara pertinentes y que tuvieran relación con los actos u omisiones que se le atribuyen, hecho que no fue atendido por el citado servidor público. -----

- - - **SEXTO.**- Una vez transcurrido el término de 5 días hábiles concedidos al **(NOMBRE COMPLETO DEL SERVIDOR PÚBLICO)**, para que ofreciera los elementos de prueba de su parte que considerara pertinentes y que estuvieran relacionados con los hechos que se le atribuyen, esta autoridad mediante proveído de **(FECHA DE OFICIO)**, determinó con fundamento en los artículos 281, 284, 288 y 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, atento a lo previsto en el artículo 47 de la Ley en cita, que se tenía por precluido su derecho para hacerlo valer, toda vez que no existe evidencia alguna de que haya exhibido pruebas adicionales sino únicamente las que presentó el servidor público de referencia a través del escrito de **(FECHA)**. -----

- - - **SEPTIMO.**- El **(FECHA)**, esta autoridad de conformidad con lo establecido en el artículo 21, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al no existir prueba alguna que desahogara en el presente asunto o diligencia pendiente por realizar, acordó turnar el expediente a Resolución en términos de Ley, la cual se pronuncia conforme a los siguientes: -----

----- **CONSIDERANDOS** -----

**PRIMERO.**- La suscrita Titular del Área de Responsabilidades de éste Órgano Interno de Control en **(NOMBRE DE LA DEPENDENCIA)**, es competente para conocer y resolver el presente procedimiento administrativo de responsabilidades, e imponer en su caso, las sanciones disciplinarias dentro de su ámbito de competencia, conforme a lo establecido en los artículos 14, 16, 108 y 109 fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 3 fracción III, 7, 8, 13, 14, 16, 19, 20, 21, 23 y 24 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 2, párrafos segundo y cuarto y 40 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2005; 37 fracciones XII y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 3, Apartado D, segundo párrafo y 67 fracción I, punto 1 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2005, reformado mediante Decreto publicado en el mismo medio de difusión oficial el 21 de junio del año en curso. -----

**SEGUNDO.**- La calidad de servidor público del **(NOMBRE COMPLETO)**, al momento de cometer los actos materia de la presunta irregularidad que le fue atribuida y por la que se encuentra sujeto al presente procedimiento administrativo, queda acreditada con **(SE DESCRIBE EL DOCUMENTO CON EL QUE SE ACREDITA SU CALIDAD DE SERVIDOR PÚBLICO COMO PUEDE SER SU NOMBRAMIENTO)**. -----

**TERCERO.**- Para resolver sobre las presuntas irregularidades cometidas por el **(NOMBRE COMPLETO)**, respecto de las obligaciones previstas en los artículos 7 y 8 fracciones I y V de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, esta autoridad considera lo dispuesto en los diversos 79, 80, 82, 86, 87, 93, 95, 129, 130, 133, 188, 190 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de conformidad con el numeral 47 de la ley en cita; por lo que este Órgano Interno de Control estima que en la especie, la probable responsabilidad que se atribuye al encausado se desprende de los elementos siguientes: -----



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN EL  
SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA  
ÁREA DE RESPONSABILIDADES  
EXPEDIENTE RES-026/2005  
RESOLUCION ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN EL  
SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA  
ÁREA DE RESPONSABILIDADES  
EXPEDIENTE RES-026/2005  
RESOLUCION ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA

CUARTO.- El (**NOMBRE COMPLETO**), no compareció personalmente el (**FECHA**), fecha en que se verificaría la Audiencia de Ley prevista en la fracción I del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ante éste Órgano Interno de Control, sin embargo a través del escrito de (**FECHA**), recibido en la oficina de Control de Gestión de éste Órgano Interno de Control el (**FECHA**) del año en curso, formula sus manifestaciones en torno a los presuntos hechos irregulares que se le atribuyen conforme a lo que a su derecho convino, ocurso que mediante proveído de (**FECHA**) siguiente, se tuvo por recepcionado y en la audiencia de ley de mérito se tuvieron por hechas las manifestaciones ahí descritas, tal y como así se hizo constar en el acta levantada para tal efecto.-----

1.- El servidor público encausado manifestó a través del escrito de (**FECHA**), en su defensa entre otras cosas lo que a continuación se señala:-----

**(SE TRANSCRIBEN AL PIE DE LA LETRA LAS MANIFESTACIONES QUE HAYA FORMULADO EL SERVIDOR PÚBLICO, ASÍ COMO LAS PROBANZAS QUE OFRECE, YA SEA EN LA AUDIENCIA DE LEY O POR MEDIO DE SU ESCRITO, PARA POSTERIORMENTE SE DEBATAN UNA POR UNA, TANTO LAS PRUEBAS COMO LOS ARGUMENTOS QUE SENALE, EN LOS QUE SE LE DIRA SI ES VIABLE NO PARA DESVIRTUAR LA CONDUCTA IRREGULAR QUE SE LE ATRIBUYE AL SERVIDOR PÚBLICO)**-----

Sobre el particular, es de manifestarse que los argumentos defensivos hechos valer por el (**NOMBRE COMPLETO**), en su escrito de defensa de (**FECHA**), el cual fue recibido en éste Órgano Interno de Control el (**FECHA**), son ineficaces por inoperantes para desvirtuar la presunta irregularidad que se le atribuye, toda vez que hace valer argumentos imprecisos y subjetivos con los cuales pretende justificar su imposibilidad para asistir personalmente ante esta autoridad a desahogar la audiencia de ley prevista en la fracción I del numeral 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que señala que carece de recursos económicos para comparecer ante esta autoridad para desahogar tal diligencia puesto que se encuentra desempleado.

En efecto, del estudio y análisis efectuado a las manifestaciones antes descritas, cabe destacar que el (**NOMBRE COMPLETO**), solamente aduce argumentos inoperantes, sin sustento legal alguno, aunado a que los mismos no se encuentran encaminados a desvirtuar de manera directa la posible conducta irregular que se le atribuye, ya que el servidor público encausado, sólo se limita a realizar manifestaciones subjetivas.-----

Tiene aplicación a lo anterior por analogía, la Jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, Clave XXII. 1o. J/16, Octubre 2000, página 1116, que reza:-----

**"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES.-** Un concepto de violación es inoperante, cuando la cuestión que aborda no fue materia de la litis del juicio natural, pues no se hizo valer al contestar la demanda en vía de excepción y por lo mismo, no es dable analizar su procedencia en el juicio constitucional."

2.- Para acreditar la presunta irregularidad atribuida al (**NOMBRE COMPLETO**), esta autoridad a efectuado un análisis jurídico y exhaustivo a las constancias que integran el expediente que se resuelve y el de investigación arribando a la conclusión de que se acredita de manera indubitante la imputación atribuida al servidor público de referencia respecto de las obligaciones previstas en los artículos 7 y 8 fracciones I y V de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tomando en cuenta lo dispuesto en los artículos 79, 81, 93 fracciones II y III, 129, 133, 190, 197, 202, 203, 204 y 207 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de

**(SE DESCRIBEN LOS DOCUMENTOS QUE CONSTAN EN LOS EXPEDIENTES DE INVESTIGACIÓN Y DE RESPONSABILIDADES CON LOS QUE ESTA AUTORIDAD ACREDITA LA CONDUCTA IRREGULAR QUE SE LE ATRIBUYE)**-----

Por lo que de las consideraciones y razonamientos lógicos jurídicos, antes expuestos, esta autoridad concluye que el (**NOMBRE COMPLETO DEL SERVIDOR PÚBLICO**), es administrativamente responsable de la imputación que se le atribuyó en el oficio citatorio número (**NUMERO DE OFICIO Y FECHA**), por lo que se actualiza en su perjuicio lo dispuesto en los artículos 7 y 8 fracciones I y V de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que imponen la obligación de desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, cumpliendo las obligaciones previstas en la citada ley, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público, así como cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto que cause la deficiencia del mismo, al no custodiar ni cuidar la documentación e información a la que tenía acceso por razón de su cargo, por lo que no evitó su uso indebido -----

--- QUINTO.- Por lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, se determina que la responsabilidad en que incurrió el (**NOMBRE COMPLETO DEL SERVIDOR PÚBLICO**), ha quedado debidamente acreditada, al infringir los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público del Gobierno Federal, así como las obligaciones establecidas en los artículos (**ARTICULOS QUE SE INFRINGEN**) de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigente al momento de los hechos materia de la presente, por lo que se ha hecho acreedor a la imposición de la sanción administrativa correspondiente la cual se determina e individualiza, tomando en cuenta los elementos de juicio establecidos en el numeral 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismos que se mencionan a continuación:-----

I.- No obstante que la irregularidad en que incurrió no se prevé como grave, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 quinto párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al ser de interés general es conveniente suprimir las prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o de las que se dicten con base en ella, en virtud de que el (**NOMBRE COMPLETO DEL SERVIDOR PÚBLICO**), vulneró los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, consagrados en el artículo 109 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.-----

De igual forma, no pasa desapercibido para esta autoridad que con la conducta irregular desplegada por el (**NOMBRE COMPLETO DEL SERVIDOR PÚBLICO**), infringió el principio de legalidad, en razón de que los servidores públicos sólo se encuentran facultados para hacer lo que la ley les permite y deben cumplir cabalmente lo que ésta les ordena, porque a la sociedad le interesa que los servidores públicos ajusten sus actos a la ley, de manera que cuando no lo hagan así, se apliquen de inmediato las sanciones correspondientes, como en el presente caso, toda vez que con su actuación infractora afecta el ejercicio de la función pública, contrariando con ello el interés público.-----

Debe precisarse de igual forma, que el servidor público que nos ocupa, violó el principio de honradez, toda vez que no procedió correctamente en las funciones encomendadas, con mengua de rectitud de ánimo, o sea, apartándose de las obligaciones que tenía a su cargo, procediendo incluso en contra de las mismas, evidenciando con ello una conducta ajena a un debido proceder.-----

De la misma manera, transgredió el principio de lealtad, toda vez que (**SE DESCRIBEN LOS HECHOS IRREGULARES QUE SE LE IMPUTAN**), por lo que tomando en cuenta los hechos narrados, el (**NOMBRE COMPLETO DEL SERVIDOR PÚBLICO**), infringió las



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN EL  
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA  
ÁREA DE RESPONSABILIDADES  
EXPEDIENTE RES-026/2005  
RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA

El (**NOMBRE COMPLETO DEL SERVIDOR PÚBLICO**), transgredió el principio de eficiencia, en virtud de que no cumplió las obligaciones inherentes al cargo que desempeñaba en ese momento, ocasionando con ello que los objetivos a los que estaba destinado como servidor público, no se cumplieran, lo anterior debido a que su conducta se contrapuso al interés jurídico y al orden público.

En mérito de lo expuesto, esta autoridad considera la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o de las que se dicten con base en ella, en virtud de que el servidor público en mención infringió con su conducta lo dispuesto por los artículos (**ARTÍCULOS QUE INFRINGIÓ**) de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, como se ha detallado en el presente Considerando.

II.- Las circunstancias socioeconómicas del (**ARTÍCULOS QUE INFRINGIÓ**), se toman en cuenta ya que se trata de una persona de (**AÑOS CUMPLIDOS**) edad, con estudios de (**NIVEL MÁXIMO DE ESTUDIOS**), que percibía mensualmente en el momento de los hechos un sueldo aproximado de (**CANTIDAD APROXIMADA EN NÚMERO Y LETRA**), por lo que dicha preparación y circunstancias y condiciones le permitían conocer y discernir claramente la trascendencia jurídica de sus actos, debido a su experiencia en el desempeño del cargo.

III.- El nivel jerárquico del (**NOMBRE COMPLETO DEL SERVIDOR PÚBLICO**), en atención al empleo, cargo o comisión desempeñado en el Servicio de Administración Tributaria en el momento de la irregularidad que se le atribuyó era de (**CARGO Y ADSCRIPCIÓN**), circunstancia que al ponderarla con los demás elementos a que alude el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no le favorece en virtud de que por la práctica y la experiencia diaria, tenía pleno conocimiento de las obligaciones y limitaciones inherentes a su cargo.

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución se toman en cuenta, toda vez que el (**NOMBRE COMPLETO DEL SERVIDOR PÚBLICO**), no se abstuvo de cualquier acto que implicara la deficiencia en el servicio público encomendado, hecho que indiscutiblemente implica el reconocimiento de las conductas irregulares y por las cuales se inició en su contra el presente procedimiento administrativo disciplinario.

VI.- De igual forma se toma en consideración que el (**NOMBRE COMPLETO DEL SERVIDOR PÚBLICO**), no cuenta con antecedentes sancionatorios, lo que se desprende del oficio (**NÚMERO DE OFICIO Y FECHA**), suscrito por la Directora de Registro de Servidores Públicos Sancionados de la Dirección General Adjunta de Registro Patrimonial y de Servidores Públicos Sancionados de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad de la Secretaría de la Función Pública.

VII.- Se toma en consideración que en el presente asunto, no se le atribuyó ningún daño o perjuicio causado al erario federal, o beneficio obtenido, situación que se toma en cuenta para no imponer sanción económica al hoy infractor.

En estas circunstancias, habiéndose acreditado la falta administrativa, en términos de la presente resolución, se procederá a determinar la sanción aplicable, lo que se hará tomando en cuenta lo siguiente:

Derivado de lo anterior y dado el carácter correctivo de las sanciones disciplinarias, esta autoridad administrativa, para efecto de determinar la sanción específica, parte de que la conducta del servidor público es irregular, pues viola los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, como ha quedado acreditado a lo largo del presente Considerando, al no haber ajustado sus actos a la ley, ya que los servidores públicos sólo



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN EL  
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA  
ÁREA DE RESPONSABILIDADES  
EXPEDIENTE RES-026/2005  
RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA

(**NOMBRE COMPLETO DEL SERVIDOR PÚBLICO**), no es grave, asimismo, se toman en cuenta sus circunstancias socioeconómicas, el nivel jerárquico, los antecedentes, las condiciones exteriores, los medios de ejecución, su antigüedad y que no cuenta con antecedentes sancionatorios.

Por lo anterior y de conformidad con lo señalado en los Resultandos y Considerandos antes expuestos, esta Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control, al efecto:

RESUELVE

PRIMERO.- El (**NOMBRE COMPLETO DEL SERVIDOR PÚBLICO**), en su carácter de servidor público durante el desempeño de su cargo como (**CARGO Y ADSCRIPCIÓN**), es administrativamente responsable del incumplimiento de las obligaciones contenidas en los artículos (**ARTÍCULOS INFRINGIDOS**) de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que se le impone la sanción administrativa consistente en (**SANCIÓN QUE LA AUTORIDAD HAYA DETERMINADO IMPONERLE**), de conformidad con los artículos 13 fracción (**LA QUE CORRESPONDA DE ACUERDO A LA SANCIÓN**), 14, 16 fracción III, y 30 primer párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, misma que surtirá sus efectos al momento de ser notificada, en términos de lo expuesto en el Considerando CUARTO, de la presente Resolución.

SEGUNDO.- Remítase copia de la presente resolución a (**LAS AUTORIDADES A QUIENES DEBA HACERSE DEL CONOCIMIENTO**), para que determinen dentro del ámbito de su competencia lo que corresponda.

TERCERO.- Remítase a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública, la Cédula para Inscripción de Servidores Públicos Sancionados, elaborada con motivo de la presente resolución, para los efectos de su respectiva competencia.

CUARTO.- Hágase del conocimiento del Titular del Área de Quejas del Órgano Interno de Control en (**NOMBRE DE LA DEPENDENCIA**) lo resuelto en el presente fallo.

QUINTO.- Notifíquese mediante rotulón, la presente resolución al (**NOMBRE DEL SERVIDOR PÚBLICO**), y en su oportunidad archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Así lo resolvió y firma la Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en (**NOMBRE DE LA DEPENDENCIA**).

(FIRMA DEL TITULAR DEL AREA DE RESPONSABILIDADES)

El plazo previsto para emitir la resolución administrativa, una vez que se ha llevado a cabo el desahogo de la audiencia de ley, se hayan ofrecido, desahogado y admitido todas las probanzas que hubiese ofrecido el presunto responsable en la audiencia de ley, será de cuarenta y cinco días, tal como lo señala el artículo 21 fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos: *“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 se notificará la resolución en un plazo de diez 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.”*

De lo anterior, considero que el plazo previsto en el artículo 21 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es un límite que el ordenamiento legal impone a la autoridad para efecto de que el procedimiento administrativo sea un procedimiento sumario, es decir de corta duración; sin embargo, en muchas ocasiones no es posible cumplir con dicho término, y no precisamente porque no se este en la disposición de hacerlo, sino por la gran cantidad de asuntos que se solventa en una dependencia, en las que en su gran mayoría, sobrepasan al número de personal que son necesarios para atender los asuntos.

Sobre lo anterior, el autor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, es coincidente, según se aprecia en el siguiente texto: “... *estos plazos no son preclusivos para la actuación de la autoridad, por lo que no afectan la legalidad del procedimiento y en todo caso, servirían para determinar la eficiencia de quienes tiene a su cargo el desarrollo del procedimiento, ya que si no justificar el retraso en su actuación (que por las circunstancias señaladas sería fácilmente justificable), incumplirían la obligación de diligencia que establece la fracción I del artículo 47 de la ley de la Materia...*”<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, segunda ed., Ed. Porrúa, México 1998, p. 172

Es importante señalar, que aún cuando en el supuesto no admitido la resolución sancionadora dictada por esta autoridad no haya cumplido con el término previsto por el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativa de los Servidores Públicos, se considera que dicha norma es imperfecta, pues no prevé una consecuencia o sanción por el hecho de que la resolución se emita fuera del término previsto por el citado numeral.

Ahora bien, las resoluciones pueden clasificarse como:

### **Resolución Condenatoria**

El doctrinario García Maynes, define a la sanción como *“la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal”*.<sup>31</sup>

Podemos afirmar que el fin perseguido con la imposición de sanciones es:

- a) Mantener la observancia de las normas, en cuyo caso se obliga al infractor a cumplir con el mandato legal en contra de su voluntad, lo que constituye el cumplimiento forzoso.
- b) Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que ordena la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económicamente equivalente a la obligación incumplida, en cuyo caso estaremos ante la reparación del daño o indemnización.
- c) Finalmente, cuando el daño causado sea irreparable la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor, como la destitución, la inhabilitación o la privación de la libertad.”

---

<sup>31</sup> GARCIA MAYNES, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, s/e., Ed. Porrúa, México, 1993 P. 295

La doctrina clasifica las sanciones con diversos criterios, como pueden ser:

- 1.- Por la naturaleza del órgano competente para su aplicación, que distingue entre las sanciones judiciales y las administrativas,
- 2.- Por la naturaleza de su contenido, que las agrupa en pecuniarias, privativas de la libertad y restrictivas de otros derechos; y
- 3.- Por la naturaleza de la obligación infringida, que las identifica como sanciones civiles, penales, administrativas, etcétera.

Con base en los criterios expuestos, en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, las sanciones sólo pueden tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos de infractor, puesto que el incumplimiento que constituye la infracción es un hecho consumado, y aunque se obligara al servidor público a realizar una conducta equivalente, la lesión a los valores fundamentales de la función pública ya estaría producida, por lo que el cumplimiento forzoso no puede ser impuesto como sanción.”

Por su parte *Bielsa*, citado por el autor Delgadillo Gutiérrez, considera que las sanciones disciplinarias sólo son correctivas y expulsivas, y nos dice que: *“La Administración empieza por aplicar correcciones (penas disciplinarias correctivas); pero cuando ellas resultan insuficientes, es decir cuando no logra corregirse al empleado, entonces se aplica otra pena disciplinaria expulsiva)”*.

Para Carlos María Sáenz citado por el autor mencionado en el párrafo inmediato anterior, nos dice que *“Las penas correctivas se aplican al funcionario, castigándolo, sin separarlo del servicio, mientras que las expulsivas persiguen su total alejamiento de la administración”*<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Cuarta ed., Ed. Porrúa, México 2001, p.113-116

Según la naturaleza del órgano competente para su aplicación, la disciplinaria es una sanción administrativa puesto que su determinación es materia de una autoridad que la impone a procedimientos administrativos, independientemente de que la resolución pueda ser impugnada y resuelta por la autoridad judicial, mediante sentencia, lo cual no cambia su original carácter administrativo.

Las sanciones administrativas aplicables por cometer infracciones a la disciplina en el servicio público, se clasifican de acuerdo con su contenido en resarcitorias y restrictivas de la esfera jurídica.

*Gabino Fraga* nos dice respecto a la responsabilidad administrativa que ésta responsabilidad puede en unos casos ser como consecuencia de 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 jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta.

De lo antes expuesto, considero que las resoluciones administrativas tienen una dualidad, lo mismo que las sanciones de carácter judicial, esto es, la finalidad de imponer una sanción o resolución es preventiva, a efecto de que se eviten conductas contrarias a las hipótesis normativas y correctiva, en virtud de que al aplicar una sanción, o en caso específico una resolución, se pretende que los servidores públicos no vuelvan a incurrir en alguna irregularidad durante el desempeño de sus funciones.

Desde el punto de vista de nuestro derecho positivo, encontramos que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé cinco diferentes sanciones en materia disciplinaria, las cuales enuncia en su artículo 13, sin que de su texto pueda derivarse una determinada prelación para su imposición; por lo que podemos establecer que, de acuerdo con las características

de la infracción, la autoridad administrativa puede imponer cualesquiera de ellas, o varias a la vez, siempre fundando y motivando su determinación.

**Art. 13.-** *Las sanciones por falta administrativa consistirán en:*

*I.- Amonestación privada o pública;*

*II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;*

*III.- Destitución del puesto;*

*IV.- Sanción económica, e*

*V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.*

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

*Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos 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.*

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

*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, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.*

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

*Cuando se trate de una infracción que afecte ejercicio de una relación funcional (de servicios), es decir, que se produzca en el ámbito de las relaciones de servicio público entre el Estado y sus trabajadores, la sanción correspondiente, independientemente de su naturaleza administrativa, tendrá la característica disciplinaria, puesto que tiende a permitir el correcto funcionamiento del servicio en que se produzca.*

Estas sanciones sólo son aplicables a los servidores públicos, para preservar la vigencia de los valores de la función pública, mediante procedimientos y conforme a normas relativas a la disciplina interna de la administración estatal, por lo que resulta indispensable la existencia de una relación de subordinación del sujeto pasivo de la sanción al órgano que la aplica, así como la previsión de valores fundamentales que preservan el ejercicio de la función pública.

Las sanciones disciplinarias responden a una necesidad social respecto a la forma de actuación en el ejercicio de una función pública que debe estar apegada a valores fundamentales, como son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, dejando los aspectos materiales de la prestación del servicio a las normas y procedimientos laborales y su calificación a una autoridad diferente, ajena a la relación jerárquica entre las partes.

Es menester hacer una breve descripción de las sanciones antes citadas, para poder entender mejor el alcance de las mismas:

### **1) Amonestación Pública y Privada**

Se regula por la fracción I del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La amonestación ha sido considerada como preventiva a los autores de las faltas de disciplina, para que se abstengan de la realización de conductas contrarias al desarrollo del procedimiento.

Podemos definir a la amonestación como 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.

En principio, la amonestación es de carácter privado, ya que sólo consta en el expediente relativo al procedimiento sancionador, en el Registro de Sanciones y, en su caso, en el expediente personal del sancionado, puesto que en razón del principio de seguridad jurídica, todos los procedimientos administrativos se realizan por escrito.

Cuando la amonestación se imponga con carácter público, en la propia resolución se deberá indicar el medio que deberá ser utilizado para tal efecto, que en principio sería el Diario Oficial de la Federación, como órgano de difusión del Gobierno Federal, aunque pudiera utilizarse una publicación especial o, en su caso, algún periódico de amplia difusión.

## **2) Suspensión**

La regula la fracción II del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Podemos definir a la suspensión como la sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeña.

En diversos artículos del ordenamiento legal antes invocado, se hace referencia a la suspensión como sanción por la comisión de infracciones, y a la suspensión temporal, como medida procedimental para facilitar el desarrollo de los procedimientos sancionatorios, por lo que podemos diferenciar entre estas dos figuras, ya que la finalidad y los efectos de cada una de ellas es diferente.

Conforme a la fracción II del artículo 13, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se impondrá por el superior jerárquico del infractor, por un período no menor de tres días ni mayor a un año, en tanto que la suspensión temporal se menciona como una medida dentro del procedimiento sancionador, cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de éstas resulta la inocencia del servidor público, se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta.

Conforme a la fracción V del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que regula el procedimiento sancionatorio en materia disciplinaria, en cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal

no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esa salvedad.

Aunque ambas suspensiones son temporales, sólo podremos considerar como sanción a la suspensión lisa y llana, de tres días a un año, que se imponga en una resolución administrativa con carácter definitivo; ya que la suspensión temporal sólo es una medida procedimental para facilitar el proceso de investigación a la autoridad, en éste caso no se configura verdaderamente como sanción sino que constituye más bien una medida de prevención, un instrumento de la administración cuando requiere alejar al servidor público a efecto de que no entorpezca la investigación administrativa y cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento.

La imposición de la suspensión del puesto de los servidores públicos, será impuesta por la Secretaría, el Contralor Interno o el Titular de Área de Responsabilidades y ejecutada por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable.

Entonces tenemos que la imposición de la sanción de suspensión en el empleo, cargo o comisión, cuando se trate de un servidor público de confianza la sanción la aplicará el superior jerárquico, sin necesidad de llevar a cabo un procedimiento de tipo laboral para su ejecución.

### **3) Destitución**

Se regula en la fracción III del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

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 de confianza, en el primer caso, el área legal de la dependencia o entidad presentaran ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, demanda laboral en contra del servidor público responsable, a la que se acompañara, como documento fundatorio, la resolución firme por la que la Secretaría de la Función Pública o en su caso la Contraloría Interna haya destituido al servidor público.

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.

Por lo que respecta a la destitución de los trabajadores de confianza, la resolución administrativa por la que se impone como sanción la destitución del empleo, cargo o comisión surte efectos desde el momento en que es notificada oficialmente. La autoridad competente debe remitir una copia de la resolución dictada al área de recursos humanos correspondiente para los efectos legales a que haya lugar, así como a la Secretaría de la Función Pública para que asiente la misma en el registro de servidores públicos sancionados.

Es decir, mientras que el sistema que rige a los trabajadores de base requiere demandar la destitución del servidor público responsable ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los trabajadores de confianza no es necesario que se formule demanda laboral, por lo 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.

#### **4) Sanción Económica**

La fracción IV del artículo 13 de la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, regula lo relativo a la sanción económica

En términos del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades administrativas de los servidores públicos *“... deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción II del artículo 109, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.*

La sanción económica consistente *“... en la obligación a cargo del servidor público responsable a pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, en su equivalente a salarios mínimos, calculada en dos tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios o por la obtención indebida de beneficios económicos...”*

Cabe destacar que es procedente aplicar en la resolución una sanción administrativa como lo es la destitución y otra de tipo económica, toda vez que la naturaleza de las mismas es diferente, en tanto que ésta es de carácter patrimonial y busca la reparación de los daños y perjuicios y/o un castigo económico al infractor por la obtención de un lucro indebido, por otra parte mediante la imposición de la destitución 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 del Erario Federal

Una vez que es determinada la obligación contributiva o tributaria, o cuantificada en cantidad líquida, es decir, que se haya precisado su monto, surge entonces lo que se denomina como *crédito fiscal*, el cual se encuentra previsto en el artículo 4º. del Código Fiscal de la Federación, de la siguiente manera: *“Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamiento o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena”*.<sup>33</sup>

Además que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 16, refiere:

*Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaria, el Contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica el embargo precautorio se convertirá e definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la Ley.*

El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los

---

<sup>33</sup> DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario, Tercera ed, Ed. Limusa, México, D.F. 1995, p. 107

servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

En ese orden de ideas, cabe destacar que las sanciones económicas se convierten en créditos fiscales a favor del Fisco Federal, el autor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez considera al respecto que *"Sólo pueden constituir créditos fiscales, aquellas cantidades que provengan de contribuciones, de aprovechamientos (dentro de los que quedan comprendidas las responsabilidades) y de sus accesorios, por lo que deja fuera a los ingresos denominados productos. Sin embargo, permite que adquieran la característica de crédito fiscal otras cantidades que debe percibir el Estado, sin tener naturaleza fiscal, la Ley les otorgue ese carácter con el fin de facilitar su cobro.*

De lo anterior, derivamos que toda obligación fiscal determinada en cantidad líquida es un crédito fiscal, pero no todo crédito fiscal deriva de una obligación fiscal.

El artículo 141 del Código fiscal, contiene la lista de las formas ó medios para garantizar los créditos fiscales, *Se deben otorgar a favor de la Tesorería de la Federación ó del organismo descentralizado competente para cobrar dichos créditos.*<sup>34</sup>

En ese orden de ideas, advertimos que las resoluciones pueden tener como ya dijimos tres modalidades, condenatoria, absolutoria y con abstención de sancionar, por lo tanto la resolución administrativa es un acto de autoridad que define o da certeza a una situación administrativa, creando, modificando o extinguiendo derechos y obligaciones concretas a determinados sujetos.

---

<sup>34</sup> Op. Cit. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, pp. 107-111

## 5) Inhabilitación

La inhabilitación se encuentra prevista en la fracción V del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Igualmente se encuentra prevista en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto para la responsabilidad política como administrativa

La podemos definir como: *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

Si la conducta castigada no causa daños o perjuicios, ni existe beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique 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 general mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años si excede dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves.

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

Se consideran como infracciones graves, el incumplimiento de las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XII y XII del

artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitado en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos 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, se requiere que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

De conformidad con el artículo 16 fracción IV, deberá ser impuestas por la Secretaría, el Contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

Ahora bien, de las resoluciones administrativas a las que hemos hecho mención en el presente capítulo, tenemos que aquellas a las que nos referimos como condenatorias, es decir aquellas en las que se haya determinado imponer alguna sanción de las que han quedado descritas en líneas anteriores al servidor público y que éste inconforme con ella, promueva algún recurso administrativo para debatirla, recursos o medios de impugnación que son materia a tratar en nuestro siguiente capítulo.

### **3.4.- Medios de Impugnación**

Todo servidor público tiene la posibilidad de interponer a su favor algún medio de defensa o recurso administrativo en caso de haber sido sancionado por el Órgano Interno de Control.

La palabra recurso proviene del latín "*recursus*" y significa *camino de vuelta, de regreso o retorno*.

Generalmente, se ha dicho que existen los remedios procesales y que también se confunden con los recursos en estricto sentido; sin embargo, los primeros se caracterizan por constituir un medio de impugnación de una categoría diversa a la de los recursos, siendo nota distintiva el que los remedios procesales constituyen instrumentos que tienen como finalidad la corrección de los actos o resoluciones ante la misma autoridad, y ésta a su vez tiene facultades para corregir la anomalía.

En cambio, los recursos se caracterizan porque corresponderá a una autoridad diversa (generalmente el superior jerárquico), emitir la resolución respectiva.

Es necesario aclarar que ante la gran diversidad de recursos, remedios procesales y medios de impugnación, tanto la legislación como la doctrina, suelen confundir unos y otros, sin que pueda afirmarse válidamente que los criterios de clasificación sean uniformes.

Por ello, habrá que acudir en cada caso, en primer término, a la denominación que de cada uno de ellos dé el ordenamiento legal respectivo, así como a la regulación que del mismo contenga el propio ordenamiento jurídico.

Como definición personal, el recurso es un medio de defensa de que disponen las partes en un juicio, para lograr que se revoque, modifique o incluso confirme alguna resolución o acuerdo que le cause un agravio.

Para el doctrinario Ignacio Burgoa, el recurso es *“un medio jurídico de defensa que surge dentro de un procedimiento judicial o administrativo para impugnar un acto del mismo y que tiene como finalidad revocarlo, confirmarlo, o modificarlo, mediante un nuevo análisis que genera la prolongación de la instancia en la cual se interpone, conservando o manteniendo de esta, en su*

*substanciación los mismos elementos teleológicos modificadores del acto atacado.”*

Al respecto, Adolfo J. Treviño Garza, realiza una crítica a la definición del Maestro Burgoa, toda vez que señala que si entendemos al recurso común medio de defensa frente a un agravio, es evidente que quien lo interpone nunca lleva como propósito el que se confirme la resolución recurrida, y por ese motivo al definirlo, nosotros, solo señalamos que quienes lo interponen buscan siempre la revocación o la modificación del acto impugnando, nunca su confirmación, pues eso va en contra del espíritu de la interposición del recurso, o sea impugnar una resolución agravante.

Por otra parte el autor Narciso Sánchez Gómez señala que, los recursos administrativos son *“los medios de defensa legal, que han sido creados a favor de los particulares para que en caso de resultar afectados en sus propiedades, intereses personales o derechos, por un acto de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, soliciten la revocación, modificación o la declaración de nulidad de ese acto ilegal injusto desproporcionado o arbitrario, ante la misma autoridad responsable, el superior jerárquico o un órgano especial creado para efecto, según la ley o el reglamento que lo regule”*.<sup>35</sup>

En ese orden de ideas Emilio Margain Manautou define al recurso administrativo como *“el medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ellas dictados, en perjuicio de los propósitos propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida. El recurso administrativo da, pues, origen a una controversia entre la administración y el administrado, y de cuya resolución pueden conocer los Tribunales”*.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> SANCHEZ GOMEZ, Narciso, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Primera ed., Ed. Porrúa, México 1998, p.401,402.

<sup>36</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1983, p. 162, 163 y 164.

Para Gabino Fraga el recurso administrativo *“Constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo, determinado para obtener en términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.”*<sup>37</sup>

Ahora bien, procederemos a señalar cuales son los recursos administrativos que señala la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

#### **3.4.2.- Recurso de Revocación**

El artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala que los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto en la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El recurso de revocación se encuentra previsto en el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de la siguiente manera:

*El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.*

---

<sup>37</sup> FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1979, p. 439

La tramitación de recurso se sujetara a las normas siguientes:

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

El artículo 27 señala, *La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente conforme a estas reglas;*

- I.- En tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación, y
- II.- En tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:
  - a) Que se admita el recurso;
  - b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente, y
  - c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

### **3.4.3.- Recurso de Revisión**

El recurso de revisión permite a la Sala Superior revisar la resolución impugnada conforme a los agravios que haga valer el interesado. En otras legislaciones a este recurso también se le denomina apelación y por lo general a través de él se recurren sentencias definitivas o interlocutorias.

El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 248 prevé el recurso de revisión a favor de la autoridad demandada de la siguiente manera:

*Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:*

I.- Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

II.- Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

III.- Resolución dictada por la SHCP o por autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

- a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.
- b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.
- c) Competencia de la autoridad que haya dicta u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.
- d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.
- e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
- f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

IV.- Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

V.- Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgo del trabajo.

El recurso de revisión también será procedente contra resoluciones o sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los casos de atracción a que se refiere el artículo 239-A del citado ordenamiento legal.

El vigente Código Fiscal de la Federación vino a dar fin a la crítica que se hacía al anterior, respecto a que permitía que se separasen los recursos que podían interponer el demandante y la demandada, cuando uno y otra se inconformaban en contra de la misma sentencia, ya que el primero acudía al juicio de amparo y el segundo agotaba el recurso de queja cuando consideraba que el fallo violaba una jurisprudencia de la Sala Superior o bien el recurso de revisión ante la Sala cuando alegaba violaciones de fondo.

Hoy el Código Fiscal de la Federación sólo prevé el recurso a favor de la autoridad demandada, en contra de las sentencias que dicten las Salas Regionales, la Sala Superior o sus secciones que decreten o nieguen el sobreseimiento y las sentencias definitivas, el recurso de revisión que puede hacer valer la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica en la primera instancia ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la sala sentenciadora.

Se eliminó el recurso de queja, que también podrían hacer valer los particulares cuando se consideraba que la sentencia de la Sala Regional violaba una jurisprudencia de la Sala Superior.<sup>38</sup>

El recurso de revisión también será procedente contra resoluciones o sentencias que dicte el Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa, en el siguiente caso:

*En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

En el artículo 249 se establece lo siguiente: *Si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, el cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo.*

#### **3.4.4.- Recurso de Reclamación:**

Se encuentra previsto en el artículo 242 del Código Fiscal de la Federación, de la siguiente manera:

---

<sup>38</sup>MARGAIN MANAUOTO, De lo Contencioso Administrativo, Octava ed., Ed. Porrúa, México 1999, p. 239-241

*El Recurso de Reclamación, procederá en contra de las resoluciones del magistrado instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba, las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.*

*Artículo 243.- Interpuesto el recurso a que se refiere el artículo anterior, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de quince días para que exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite dará cuenta ala Sala para que resuelva en el término de cinco días. El magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido no podrá excusarse.*

*Artículo 244.- Cuando la resolución se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, en caso de desistimiento del demandante no será necesario dar vista a la contraparte.*

*Cuando la reclamación, se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, en caso de desistimiento del demandante, no sea necesario dar vista a la contraparte.*

El recurso de reclamación es un medio de defensa o de impugnación que las partes, actoras o demandada, pueden hacer valer ante la Sala Regional o Sección, según el caso, contra los acuerdos que dicte el magistrado instructor o ponente que:

- a) Admitan la demanda.
- b) Desechen o tengan por no presentada la demanda
- c) Admitan la contestación.
- d) Desechen o tengan por no presentada la contestación

- e) Admitan la ampliación de la demanda.
- f) Desechen o tengan por no presentada la ampliación de la demanda
- g) Admitan la ampliación de la contestación de la demanda
- h) Desechen o tengan por no presentada la ampliación de la contestación.
- i) Admitan o desechen alguna prueba.
- j) Decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio
- k) Admitan o desechen la intervención de terceros

El recurso de reclamación no procede cuando alguna de estas resoluciones son dictadas directamente por la Sala Regional o Sección Respectiva, caso en el cual tendrá que acudir al amparo directo. El recurso deberá hacerse valer ante la Sala Regional o Sección respectiva, no ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución a reclamarse, que puede ser personal o por correo registrado con acuse de recibo.

Agotado el recurso de correrá traslado del mismo a la contraparte para que en el plazo de quince días exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite *“dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días”*.

La parte actora, puede hacer valer el recurso de reclamación contra los acuerdos que:

- a) Desechen o tengan por no presentada la demanda.
- b) Admitan la contestación
- c) Desechen o tengan por no presentada la ampliación de demanda.
- d) Admitan la ampliación de la contestación de la demanda.
- e) Desechen alguna prueba
- f) Decreten el sobreseimiento del juicio
- g) Admitan la Intervención de terceros

### **3.4.5.- Juicio de Nulidad**

Este medio de impugnación está regulado en el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, y se le denomina “*Juicio Contencioso Administrativo*”, respecto al cual señala: *Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se registrarán por las disposiciones de este Título, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de éste último ordenamiento no contravenga al procedimiento contencioso que establece este Código.*

Otro aspecto que consideramos importante, lo constituye el saber quienes son las partes en el Juicio de Nulidad o Contencioso Administrativo, para lo cual basta analizar lo dispuesto por el artículo 198 del Código Fiscal, mismo que establece que son partes en el juicio contencioso administrativo:

**I.- DEMANDANTE.-** Para los efectos de nuestra investigación siempre lo será el Servidor Público que hubiere sido sancionado por incurrir en responsabilidad; sin embargo, también puede ubicarse como demandante a la autoridad cuando promueva el llamado juicio de lesividad. Cabe hacer mención que probablemente este juicio de lesividad es promovido con relativa frecuencia por las autoridades fiscales, sin que se tenga noticia de que en nuestra materia se hubiese presentado alguna demanda de nulidad por parte de las autoridades de la Contraloría.

**II.- DEMANDADO.-** Tienen tal carácter la autoridad que dicta la resolución impugnada y el particular a quien favorezca la resolución (Juicio de Lesividad).

**III.- TITULAR** de la Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal de quien dependa la autoridad que dicta la resolución impugnada.

Al respecto, es necesario establecer que si bien es cierto que el Titular de la Dependencia es parte en el procedimiento contencioso administrativo, también lo es que el precepto que se analiza no lo cataloga como parte demandada.

Sin embargo, debe tomarse en cuenta que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 216 del Código Fiscal de la Federación, cuando existan contradicciones entre los fundamentos de hecho y de derecho dados en la contestación de la autoridad que emitió la resolución impugnada y la formulada por la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u organismo descentralizado de que dependa aquélla, únicamente se tomará en cuenta, respecto a esas contradicciones lo expuesto por estos últimos.

En el caso de las Contralorías Internas, teóricamente no puede darse el supuesto apuntado, toda vez que cuentan con la representación del C. Titular del Ramo, y en esas condiciones la contestación a la demanda puede hacerse en un sólo documento, de donde se desprende que no podría darse la contradicción prevista por el precepto legal que se comenta.

No obstante, es curioso que dicho precepto prevea que en caso de existir tales contradicciones se de preferencia a lo que exponga el Titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u organismo descentralizado, cuando como hemos visto, aún considerándose parte en el juicio de nulidad, no menos cierto es que no se cataloga como parte demandada.

El Código Fiscal de la Federación en el artículo 202, comprende tres supuestos por los cuales resulta improcedente la demanda de nulidad. La actualización de dichas causales tiene como consecuencia el que la Sala Fiscal se encuentre impedida para conocer y resolver del juicio:

- I.- Que no afecten los intereses jurídicos del demandante
- II.- Cuya impugnación no corresponda conocer al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- III.- Que haya sido materia de sentencia pronunciada por dicho Tribunal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.

En el artículo 207 del referido ordenamiento legal se establecen los requisitos de la demanda:

La demanda de nulidad debe ser presentada por escrito directamente ante la Sala Regional competente, dentro de los 45 días siguientes al en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, y cuando se trate de resoluciones favorables al particular, la autoridad cuenta con un término de 5 años siguientes a la fecha de la emisión de la resolución, tal y como se desprende de la lectura del artículo 207 del Código Fiscal de la Federación.

En primer término, es conveniente leer en su integridad la demanda de nulidad, así como los documentos anexos a la misma. Esto tiene como propósito precisar qué es lo que la parte actora nos está reclamando y tener una idea general respecto de la estrategia a seguir para la defensa del caso.

El artículo 208 del Código Fiscal nos señala qué es lo que debe indicar el escrito de demanda; por su parte, el artículo 209 del mismo ordenamiento señala los documentos que se deben adjuntar al referido escrito. Es importante que tomen en consideración las consecuencias que trae aparejado el hecho de que el actor omita cumplir con alguno de los requisitos que contienen dichos preceptos, mismas que se contienen en los últimos párrafos de ambos artículos.

Por otra parte, también es conveniente tomar en consideración que en el escrito de demanda el actor tiene la oportunidad de cuestionar la validez de la notificación de la resolución impugnada.

Ahora bien, un tema de vital importancia para nosotros es el relativo a la contestación de la demanda, dado que el escrito correspondiente será la base para oponer una adecuada defensa de los intereses de la Secretaría, así como para demostrar jurídicamente que la resolución combatida se encuentra ajustada a derecho.

Al respecto, debemos tomar en consideración que el término para la contestación de la demanda es de 45 días, tiempo suficiente para no presentar la contestación en forma extemporánea, ya que de lo contrario, traería como consecuencia el que se tengan por ciertos los hechos que el actor impute de manera precisa al demandado, como se desprende de lo dispuesto por el artículo 212 del Código Fiscal.

Por otra parte, es conveniente tomar en consideración que en términos de lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, las Salas al dictar su sentencia deben analizar los razonamientos vertidos por las partes, por lo que si en un momento dado las Salas del Tribunal omiten referirse en sus sentencias a los aspectos aducidos por las autoridades demandadas en su contestación de demanda, para la defensa de la resolución materia de litis, tal situación tendrá que hacerse valer al formular el correspondiente recurso de revisión, y de quedar acreditada la omisión referida seguramente redundará en obtener la revocación de la sentencia.

En el escrito de contestación de demanda se hacen valer las causales de improcedencia que se considere se configuran en cada caso, sin que dejemos de mencionar que dichas causales pueden ser válidas incluso en el escrito de alegatos, ya que su estudio es obligatorio por parte del tribunal y que incluso

pueden ser analizadas aún de oficio; no obstante, comúnmente es en la contestación a la demanda en donde encontramos el capítulo respectivo a la improcedencia del juicio, dichas causales son:

I.- Que no afecten los intereses jurídicos del demandante

II.- Resoluciones cuya impugnación no corresponda conocer al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

III.- Cuando se trate de actos que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre que hubiera identidad de partes, y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.

IV.- Respecto de las cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los plazos que señala este Código, etc.....

V.- Cuando el acto o actos impugnados sean materia de un recurso administrativo o juicio de anulación que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.

VI.- Cuando sean actos que pueden impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.

En términos generales la improcedencia del juicio puede ser catalogada como la imposibilidad de que la acción logre su objetivo, mismo que consiste en que se diga el derecho (jurisdicción) respecto de la cuestión de fondo planteada, al existir un impedimento para que el órgano jurisdiccional analice y resuelva el fondo del asunto.

Esta figura jurídica de la improcedencia, constituye un elemento básico en la defensa de las resoluciones impugnadas. Por ello, es conveniente que siempre que se esté frente a una demanda de nulidad se analicen y estudien con todo cuidado, para hacer valer en el escrito de contestación de la demanda, todos aquellos aspectos por los cuales se podría llegar a la conclusión de que el juicio resulta improcedente, dado que así se evitará que el tribunal haga un estudio de fondo respecto del asunto planteado en un juicio en el que por disposición legal, no tiene la posibilidad de hacerlo.

Al respecto, vale la pena mencionar que las causales de improcedencia deben estar plenamente acreditadas, dado que en caso de duda respecto a su actualización o configuración, el tribunal se verá en la necesidad de desestimarlas.

Por otra parte el artículo 203 nos señala cuando procede el sobreseimiento, mismo que puede darse por desistimiento del demandante, o bien cuando durante el juicio aparezca alguna causal de improcedencia.

También se da cuando la autoridad demandada deja sin efectos el acto impugnado, lo cual se puede dar hasta antes de que se cierre la instrucción del juicio, y las causales son las siguientes:

I.- Por desistimiento del demandante

II.- Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

III.- En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.

IV.- Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado.

V.- En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.

De esta manera, podemos concluir que siempre que se haga valer alguna causal de improcedencia, se deberá solicitar el sobreseimiento del juicio al estar íntimamente relacionadas las figuras jurídicas que nos ocupan.

Como podemos observar, existen diversos medios de impugnación que pueden hacer valer tanto las autoridades cuyas resoluciones sean combatidas por los servidores públicos, como éstos a causa de las sanciones impuestas, que pueden consistir desde una amonestación pública hasta una inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; sin embargo por sencilla que parezca una sanción implica una afectación directa al servidor público en su patrimonio, fama pública, integridad moral y social lo que hace que en el 90% de los casos en que se sancione a un servidor público, se interponga alguno de los recursos antes mencionados.

**CAPITULO IV**  
**APLICACIÓN DE SANCIÓN**

#### **4.1.- Sanción** *“Es la pena o represión”* 39

La sanción constituye un medio preventivo o represivo, esa dualidad, parte de que se impone una sanción, cualquiera que ésta sea a fin de que evitar la practica subsiguiente de la conducta desarrollada como ilegal o contraria a derecho, pero también tiene un fin represivo que es el que no se vuelva a repetir la misma conducta en el futuro.

En el momento en que se concluye el procedimiento administrativo disciplinario con una resolución que determine alguna de las sanciones señaladas en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, o incluso con una resolución que determine una absolución de responsabilidad, pueden ser impugnadas ante la misma autoridad que las emitió o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

#### **4.2.- Sentencia**

Se entiende como Sentencia: *“Al acto del Órgano Jurisdiccional que pone término al proceso resolviendo todas las cuestiones litigiosas planteadas por las partes. Es sentencia definitiva la que resuelve la cuestión litigiosa en la instancia o en el recurso aunque queda contra ella ulterior recurso. Es sentencia firme aquella contra la que no cabe ulterior recurso, bien por su naturaleza o por haber sido consentida por las partes, solo las sentencias firmes pasan en autoridad de cosa juzgada”*.<sup>40</sup>

El contenido de una sentencia esta constituido por la forma o manera como en ella se dice el derecho, acto que resulta de una apreciación del conjunto procesal, estableciendo las relaciones jurídicas entre sus diversos elementos y actos.

---

39 DE PINA Y DE VINA VARA Rafael, Diccionario de Derecho, Trigésima ed, Ed. Porrúa, México 2001, p.448

<sup>40</sup> FONSECA-HERRERO Raimundo José Ignacio e IGLESIAS SÁNCHEZ Maria Jesús, DICCIONARIO JURÍDICO, s/e., Ed. Colex, Madrid España 1999.

**a) Sentencia:** El contenido de una sentencia está constituido por la forma o manera como en ella se dice el derecho, acto que resulta de una apreciación del conjunto procesal estableciendo las relaciones jurídicas entre sus diversos elementos y actos.

**b) Sentencia Definitiva:** *“La idea respectiva, para los efectos de la procedencia del juicio uninstancial de garantías se concibe en el artículo 46 de la Ley de Amparo como el fallo que decide el juicio en lo principal y respecto del cual las leyes comunes no conceden ningún recurso ordinario por virtud del que pueda ser modificado o revocado, o que dictado en primera instancia en asunto judiciales del orden civil, las partes hayan formulado renuncia expresa a la interposición de dicho recurso, si legalmente tal renuncia estuviese permitida”*<sup>41</sup>

La Sentencia: Es el acto por el cual el Estado por medio del Órgano e la Jurisdicción destinado para ello (Juez), aplicando la norma al caso concreto indica aquella norma jurídica que el derecho concede a un determinado interés. Decimos que la sentencia es un acto del Estado, o sea del Juez, su órgano en el ejercicio de la función jurisdiccional, es pues ante todo un acto mental del juez, y como tal debemos examinarla en primer término. Según la opinión más difundida la sentencia contiene no sólo un juicio lógico sino también un acto de voluntad del juez, así pues en la exigencia de este acto de voluntad por parte de un Órgano del estado que se concreta en una orden dirigida pro el juez a los que están obligados a observar la norma en el caso concreto, es en lo que la sentencia del juez se diferencia del juicio de un simple particular.

En ese orden de ideas, *“en la sentencia no hay ninguna declaración de voluntad por parte del juez, cuya obra se reduce a un puro juicio lógico sobre la*

---

<sup>41</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo , sexta ed, Ed. Porrúa, México 2000, p. 399, 401

*aplicación de la norma al caso concreto, en la sentencia, la voluntad declarada es la de la Ley".*<sup>42</sup>

Al respecto, considero que esta última opinión es la más acertada en razón de que el Juez, sólo es el intermedio entre dos partes y su función es la de dirimir la controversia, tomando en consideración los elementos con que cuente, es decir, una vez que haya analizado todas y cada una de las constancias que integren el asunto, a tratar así como los argumentos vertidos tanto por la parte denunciante como por la parte denunciada, que en el ámbito administrativo es el servidor público, que interpone algún recurso para debatir la resolución que le haya ocasionado un acto de molestia o un menoscabo en su esfera legal, jurídica, moral, patrimonial o social, y es el Juez quien una vez que ha llevado a cabo el análisis de los argumentos y medios de prueba hechos valer por cada una de las partes en la litis, aplica la norma jurídica para dar solución a una controversia, por lo que su decisión, debe ser imparcial, ya que si no fuera así, sería una decisión viciada.

Tenemos que el proceso encuentra su conclusión natural en el pronunciamiento de la sentencia definitiva. En el ámbito específico de la materia fiscal, la sentencia constituye un medio excepcional de extinción de la obligación fiscal. En el derecho común la sentencia es el acto procesal que emana de los agentes de la jurisdicción y por el que se decide la causa o punto sometido a su conocimiento, contenida en un documento escrito.

La sentencia sería el último acto jurisdiccional de una instancia por el que el Tribunal emite una resolución formal vinculativa para las partes, al agotarse el procedimiento, dirimiendo los problemas adjetivos y sustantivos por ellas controvertidos, creando situaciones jurídicas concretas para el demandante para el demandado.

---

<sup>42</sup> *Rocco Alfredo*, La Sentencia Civil, La Interpretación de las Leyes Procesales, s/n edición, Ed. Cárdenas, Tijuana, B.C. 1985, p. 51a 53

Tradicionalmente las sentencias se constituyen de resultandos, considerandos y puntos resolutivos

**RESULTANDOS:** El Juzgador fija la litis haciendo una exposición sucinta y concisa del juicio, la narración de las cuestiones o hechos debatidos, tal y como sucedieron durante el procedimiento o sea la comprensión histórica de los diferentes actos procesales en relación con las partes.

**CONSIDERANDOS:** En ellos se da la argumentación jurídica y los fundamentos legales aplicables y se motivara la aplicación de éstos a los hechos controvertidos, valorando las pruebas, dando la justificación legal de dicha valoración, sea conforme a conciencia o tasadamente, según lo determine la Ley.

**PUNTOS RESOLUTIVOS:** Son las conclusiones concisas y concretas que deduce el juzgador de los argumentos y fundamentos jurídicos expuestos en los considerandos En los puntos resolutivos es donde radica el acto de autoridad, pues ahí es donde se condensa la actividad jurisdiccional con efectos vinculatorios y obligatorios para las partes.

Para el autor Alfredo Rocco, en su monografía “La Sentencia Civil”, nos dice que la sentencia es *“el acto por el cual el Estado, por medio del Órgano de la Jurisdicción destinado para ello (Juez), aplicando la norma al caso concreto indica aquella norma jurídica que el derecho concede a un determinado interés”*<sup>43</sup>

#### **4.2.2.- Clasificación de las sentencias**

Existen distintos criterios de clasificación para la sentencia, a continuación enunciaremos los más usuales en la práctica:

**Por la finalidad:**

---

<sup>43</sup> Rocco Alfredo, La Sentencia Civil. La interpretación de las leyes procesales, Cárdenas Editor y Distribuidor, la reimpresión, México 1993.

Los procesos de conocimiento pueden concluir de tres maneras:

- 1) Con una sentencia que limite a reconocer una relación.
- 2) Con una sentencia que constituya o modifique una situación o relación jurídica (sentencia constitutiva), o
- 3) Con una sentencia que ordene una determinada conducta a alguna de las partes (sentencia de condena).

Esta clasificación atiende a la finalidad perseguida con la sentencia.

**Las sentencias declarativas:** tienen por objeto la pura declaración de la existencia de un derecho. Entre los ejemplos de esta clase, suelen mencionarse a la absolutoria, la que no constituye ninguna relación ni ordena determinada conducta a alguna de las partes, sino que se limita a absolver al demandado de las prestaciones reclamadas por el actor, es decir, a declarar la inexistencia del derecho reclamado por el demandante.

En este rubro, también se señalan las que reconocen la adquisición de la propiedad por la prescripción.

**Las sentencia constitutivas:** son aquellas que “*crean, modifican o extinguen un estado jurídico*”. Ejemplo: Son las que decretan un divorcio, rescinden un contrato, declaran extinguida la sociedad conyugal, etc.

**Las sentencias de condena:** son aquellas que ordenan una determinada conducta a alguna de las partes, un dar, un hacer o un no hacer. Esta es la clase de sentencias más frecuente. Ejemplo: Las que condenan al pago de una cantidad de dinero determinada, la que ordena al demandado la desocupación total del local arrendado etc.

La anterior clasificación, no excluye la posibilidad de que una sentencia concreta pueda ser considerada dentro de más de una clase. Ejemplo: La sentencia que decreta la rescisión de un contrato de compraventa y ordena la devolución del precio pagado y de la cosa vendida, sería al mismo tiempo, constitutiva (por extinguir una relación jurídica) y de condena (por imponer prestaciones a las partes); pero también sería declarativa al reconocer implícitamente la validez y existencia del contrato de compraventa.

### **En función del proceso:**

Las sentencias pueden ser interlocutorias y definitivas: Las primeras son aquellas que resuelven un incidente planteado en el juicio y las segundas, las que deciden sobre el conflicto de fondo sometido a proceso y le pone término.

### **Por su impugnabilidad:**

Se suele distinguir entre definitiva y firme, según sean o no susceptibles de impugnación.

**La sentencia definitiva:** es aquella que si bien ha sido dictada para resolver el conflicto sometido a proceso, todavía es susceptible de ser impugnada y puede concluir con la confirmación, modificación, revocación o anulación.

**La sentencia firme:** es aquella que ya no puede ser impugnada por ningún medio y posee la autoridad de la cosa juzgada, es decir no queda contra ellas recurso alguno ordinario, ni extraordinario.

*“En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado, tomando en cuenta la definición contenida en el artículo 46 de la Ley de Amparo, que debe entenderse por sentencia definitiva, “para los efectos del amparo directo, la que define una controversia en lo principal, estableciendo el derecho en cuanto*

*a la acción y la excepción que hay motivado la litis contestatio” y agrega: “siempre que respecto de ella, no proceda ningún recurso ordinario por el cual pueda ser modificada o reformada”. Así también la Suprema Corte de Justicia de la Nación subraya un requisito, que el artículo 107 de la Constitución exige para que tal sentencia pueda ser impugnada a través del juicio de amparo directo: el llamado principio de definitividad que consiente en la exigencia, para que un acto de autoridad pueda ser reclamado de juicio de amparo, por lo que el afectado deberá agotar previamente todos los medios ordinarios de impugnación”.<sup>44</sup>*

De lo anterior, concluimos que la sentencia definitiva se convierte en firme cuando ya no puede ser impugnada por ningún medio legal.

En general las Leyes procesales, conceden a las partes, determinados medios para combatir las resoluciones judiciales, tales como la apelación, la revocación por citar algunos ejemplos, estos medios de impugnación tienen ciertos tiempos para hacerse valer, a efecto de que la sentencia definitiva no quede indefinidamente prolongada; con esto se aseguran los principios de seguridad y estabilidad en las relaciones jurídicas. La cosa juzgada tiene por objeto determinar el momento partir del cual ya no podrá ser impugnada la sentencia, ni discutido en ningún proceso ulterior el litigio que sobre aquella haya versado.

La cosa Juzgada no es nada más que el bien juzgado, el bien reconocido o desconocido por el juez a través de una sentencia de condena o de absolución estimatoria o desestimatoria.

Tanto para los romanos como para nosotros, excepto pocas excepciones, el bien juzgado se convierte en inatacable, la parte a la que el bien de la vida fue negado o no puede reclamarlo más; la que fue reconocido, no sólo tiene derecho a conseguirlo prácticamente frente a la otra, sino que no puede sufrir de ésta, ulteriores ataques a este derecho y goce.

---

<sup>44</sup> BURGOA Ignacio, El Juicio de Amparo, sexta ed. Ed. Porrúa, México 1968, p. 282

Es ésta la autoridad de cosa juzgada, los romanos la justificaron con razones prácticas de utilidad social, para que la vida social se desenvuelva lo mas segura y pacíficamente posible, es necesario asegurar el goce de los bienes de la vida y garantizar el resultado del proceso.

La cosa juzgada entre los romanos era concebida como el único efecto de la sentencia que impedía proponer de nuevo la misma acción; en el Derecho Medieval se llegó al extremo de considerarla como la verdad legal. En la condena y la absolución, esto es en la expresión de la concreta voluntad del Derecho, los romanos pusieron toda la importancia de esta Institución. En México el artículo 354 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece que la cosa juzgada es la verdad legal. Aunque actualmente ya no se recurre a esa ficción para explicar el fundamento de la cosa juzgada.

Rafael de Pina y Castillo Larrañaga, sostienen que los efectos principales de la sentencia son tres:

La cosa juzgada es también denominada *actio iudicati* (facultad del vencedor para exigir la ejecución procesal de la sentencia favorable y las costas procesales).

Se distinguen dos significados de la cosa juzgada:

En sentido formal: *“significa la imposibilidad de impugnación de la sentencia recaída en un proceso, bien porque no exista recurso contra ella, bien porque e haya dejado transcurrir el términos señalado para interponerlo”*

En sentido sustancial o material: *“la cosa juzgada consiste en la indiscutibilidad de la esencia de la voluntad de la ley afirmada en la sentencia”*.

En este contexto Eduardo Conture la define como *“la autoridad y eficacia de la sentencia cuando no existen contra ella medios de impugnación que permitan modificarla”*.

Por su parte, la tendencia que podría ser considerada como moderna, estima que la cosa juzgada no es un efecto de la sentencia, pues distingue con precisión entre la eficacia jurídica de la sentencia (la cual deriva de la misma) y la autoridad de la cosa juzgada (que no es uno más que los efectos de la resolución, sino el modo en que se manifiestan y producen aquellos).

Finalmente, y en relación a la cosa juzgada tenemos lo siguiente:

Es “cosa juzgada”, no sólo las sentencias definitivas y ejecutoriadas, sino también las interlocutorias que se ocupan de cuestiones de fondo y resuelve, por tanto un punto fundamental de la controversia. En cambio, a las interlocutorias y resoluciones preparatorias que resuelven exclusivamente una cuestión procesal, no se les ha concedido autoridad de cosa juzgada.

Los atributos de la cosa juzgada, derivados de haber causado ejecutoría una sentencia, son: la coercibilidad, la imputabilidad y la irreversibilidad en otro proceso posterior.

Por lo tanto, hay sentencia ejecutoriada cuando se conforman con ella las parte o cuando apelada, es confirmada, modificada o revocada por la Sala respectiva del Tribunal Superior de Justicia.

Nuestra legislación no admite más de dos instancias, pues bien sabemos que en teoría el amparo no es instancia sino un juicio bi-instancial o uni-instancial, según proceda que cuestiona la constitucionalidad del acto reclamado.

En ese orden de ideas, advertimos que la sentencia definitiva, dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tendrá los siguientes efectos:

- Reconocer la validez de la resolución impugnada
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada, para determinados efectos.

Las resoluciones anulatorias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y que tengan la característica de cosa juzgada, provocarán efectos de restitución de los derechos al servidor público sancionado, sin embargo, éstas pueden ser impugnadas a su vez por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la cual actualmente se denomina Secretaría de la Función Pública, o a las Contralorías Internas.

Así pues, nos enfrentamos a otra problemática, cuando el servidor público sancionado que obtiene una sentencia favorable, es la restitución de sus derechos, puesto que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de la Federación carecen de ejecutividad y a pesar de que en ellas se ordene dicha restitución en el ámbito contencioso administrativo no es posible ejercer acción alguna en contra de la falta de cumplimiento por parte de la autoridad, ya que el recurso de queja ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sólo procede en contra del cumplimiento deficiente o en exceso, así como en contra de la indebida repetición del acto.

Es menester precisar, que las resoluciones emitidas por las Contralorías Internas deberán asentarse en un Registro que comprende, tanto los procedimientos administrativos que se inician como también las sanciones impuestas a los servidores públicos infractores.

La Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la hoy Secretaría de la Función Pública, es la unidad responsable del control y seguimiento del registro de los servidores públicos sancionados de la Administración Pública Federal; así como de las constancias que acrediten la no existencia de registro de sanciones por inhabilitación que debe exhibir el servidor público que pretenda desempeñar un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal.

De lo anterior, consideramos, que sería conveniente que pudiera ser que los Órganos Internos de Control, al ser quienes emiten la resolución, por medio de la cual se le impone una sanción al servidor público, sean también quienes, en caso de que la autoridad judicial, mediante una sentencia ejecutoria, que haya causado estado, determina que no existe la responsabilidad administrativa que le fue atribuida al servidor público y por la cual fue sancionado, al señalar que se le restituya al mismo en el goce de todos y cada uno de sus derechos, puedan ser los propios Órganos Internos de Control, quienes lleven a cabo dicha restitución, en virtud de que como hemos visto, el procedimiento laboral que deben seguir, para que sean restituidos, puede ser muy tardado, y si fueran los OIC, quienes llevaran a cabo dicha restitución, podría agilizarse el trámite, además de que si dicha autoridad fue la que los sancionó, esta misma debiese ser la que les restituya en sus derechos y prestaciones.

#### **4.3.- Ejecutoria:**

*“Es el documento judicial en el que se consigna una sentencia firme.”*

La última etapa del procedimiento sancionatorio se inicia con la notificación de la resolución, pues la sola emisión de la resolución carece de trascendencia jurídica sin el acto de notificación, puesto que, para poder surtir sus efectos, requiere además de ser válido, sea eficaz, lo cual se produce por la participación de conocimiento al interesado, a través de la notificación.

La definición de *ejecutar* es “*el acto procesal del Juez, mediante el cual declara que una sentencia ha causado ejecutoria. Comprobar de una manera indudable la certeza de una cosa.*”<sup>45</sup>

A diferencia de la ejecutoria, toda vez que una sentencia tiene el carácter de ejecutoria cuando no puede ya ser alterada o impugnada por ningún medio jurídico ordinario o extraordinario, constituyendo consiguientemente, la verdad legal o cosa juzgada. En el juicio de amparo una sentencia puede erigirse a la categoría de ejecutoria de dos maneras, a sabes: por ministerio de ley o declaración judicial.

En ese sentido, la ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades y conforme lo disponga en la resolución respectiva.

#### **4.4.- Autoridades Competentes para imponer y aplicar la sanción administrativa**

Al adentrarnos en éste tema es importante señalar la competencia de los órganos internos de control.

La estructura orgánica fundamental que integra a la Secretaría de la Función Pública, para el desarrollo de sus funciones, son los servidores públicos denominados Titulares de los Órganos Internos de Control, mismos que apoyan a la función directiva de las dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República, a través de la fiscalización de la gestión administrativa.

---

<sup>45</sup> DE PINA Y DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho; primera ed, Ed. Porrúa, México 2001, p. 260

Vigilan el cumplimiento de las obligaciones y el apego a la legalidad de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, controlan y dan seguimiento de los compromisos establecidos en los programas de trabajo a fin de promover el mejoramiento de la gestión de las mismas, coadyuvan a la elevación de sus niveles de eficiencia, eficacia y productividad.

Las funciones principales de los Titulares de los Órganos Internos de Control se encuentran establecidas en el artículo 66 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública y son las siguientes:

**ARTÍCULO 66.-** Corresponderá a los titulares de los órganos internos de control, en el ámbito de la dependencia o entidad en la que sean designados o en el de la Procuraduría, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- I. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que haya lugar e imponer las sanciones respectivas, en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades, con excepción de las que conozca la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene a la conducción o continuación de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento aludido y, en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que se llegue a imponer a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida;
- II. Calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que formulen las dependencias, las entidades y la Procuraduría, así como la Tesorería de la Federación, fincando, cuando proceda, los pliegos de

responsabilidades a que haya lugar o, en su defecto, dispensar dichas responsabilidades, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, salvo los que sean competencia de la Dirección General mencionada en la fracción anterior;

- III.** Dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos y de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como en contra de aquellas resoluciones de los titulares de las áreas de responsabilidades que impongan sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas;
- IV.** Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Secretario, así como expedir las copias certificadas de los documentos que obren en los archivos del órgano interno de control;
- V.** Implementar el sistema integral de control gubernamental y coadyuvar a su debido funcionamiento; proponer las normas y lineamientos con un enfoque preventivo y analizar y mejorar los controles que al efecto se requieran y vigilar el cumplimiento de las normas de control que expida la Secretaría, así como aquellas que regulan el funcionamiento de la dependencia o entidad correspondiente o de la Procuraduría;
- VI.** Programar, ordenar y realizar auditorías, investigaciones, inspecciones o visitas de cualquier tipo; informar periódicamente a la Secretaría sobre el

resultado de las acciones de control que hayan realizado y proporcionar a ésta la ayuda necesaria para el adecuado ejercicio de sus atribuciones, así como apoyar, verificar y evaluar las acciones que coadyuven a promover la mejora administrativa de las dependencias, las entidades y la Procuraduría y alcanzar los logros propios del buen gobierno;

- VII.** Recibir, tramitar y dictaminar las solicitudes de indemnización de los particulares relacionadas con servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate o de la Procuraduría;
- VIII.** Coordinar la formulación de los proyectos de programas y presupuesto del órgano interno de control correspondiente y proponer las adecuaciones que requiera el correcto ejercicio del presupuesto;
- IX.** Denunciar ante las autoridades competentes, por sí o por conducto del servidor público del propio órgano interno de control que el titular de éste determine expresamente en cada caso, los hechos de que tengan conocimiento y que puedan ser constitutivos de delitos o, en su defecto, instar al área jurídica respectiva a formular las querellas a que haya lugar, cuando las conductas ilícitas requieran de este requisito de procedibilidad;
- X.** Requerir a las unidades administrativas de la dependencia o entidad que corresponda o la Procuraduría la información necesaria para cumplir con sus atribuciones y brindar la asesoría que les requieran en el ámbito de sus competencias;
- XI.** Llevar a cabo programas específicos tendientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos de

las dependencias, las entidades y la Procuraduría, conforme a los lineamientos emitidos por la Secretaría, y

- XII.** Las demás que las disposiciones legales y administrativas les confieran y las que les encomienden el Secretario y el Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control.

Para el mejor y ágil funcionamiento de los Órganos Internos de Control, el Titular del Órgano Interno de Control se auxiliara de los Titulares de las áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades con su respectivo titular, los que cuentan con una serie de facultades que se encuentran establecidas en el artículo 67 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública y que a continuación se señalan:

**I. TITULARES DE LAS ÁREAS DE RESPONSABILIDADES:**

- 1.** Citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación, a fin de determinar las responsabilidades a que haya lugar e imponer, en su caso, las sanciones aplicables en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades y determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de conformidad con lo previsto en el referido ordenamiento;
- 2.** Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos;

3. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos respecto de la imposición de sanciones administrativas, así como realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Secretario;
4. Recibir y resolver las inconformidades interpuestas por los actos que contravengan lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y realizar, cuando lo considere conveniente, investigaciones de oficio a partir de las inconformidades de que haya conocido, en los términos de dichos ordenamientos, con excepción de aquellas que deba conocer la Dirección General de Inconformidades por acuerdo del Secretario;
5. Tramitar y resolver los procedimientos administrativos correspondientes e imponer las sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas e informar a la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal sobre el estado que guarde la tramitación de los expedientes de sanciones que sustancie, con excepción de los asuntos de que aquélla conozca;
6. Instruir los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de inconformidades, así como en contra de las resoluciones por las que se impongan sanciones a los licitantes,

proveedores y contratistas en los términos de las leyes de la materia y someterlos a la resolución del titular del órgano interno de control;

7. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en materia de responsabilidades, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera, y
8. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran y las que le encomienden el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente;

## **II. TITULARES DE LAS ÁREAS DE AUDITORÍA:**

### ***a) De Auditoría Interna:***

1. Realizar por sí o en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría o con aquellas instancias externas de fiscalización que se determine, las auditorías y revisiones que se requieran para verificar la eficacia, economía y eficiencia de las operaciones de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, la confiabilidad de su información financiera y operacional y el debido cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas aplicables;
2. Vigilar la aplicación oportuna de las medidas correctivas y recomendaciones derivadas de las auditorías o revisiones practicadas, por sí o por las diferentes instancias externas de fiscalización;

3. Requerir a las unidades administrativas de las dependencias, las entidades y la Procuraduría la información, documentación y su colaboración para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones;
4. Proponer al titular del órgano interno de control las intervenciones que en la materia se deban incorporar al Programa Anual de Trabajo;
5. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera;
6. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, y
7. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran y las que le encomienden el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente;

**B) DE AUDITORÍA DE CONTROL Y EVALUACIÓN Y APOYO AL BUEN GOBIERNO:**

1. Verificar el cumplimiento de las normas de control que emita la Secretaría, así como elaborar los proyectos de normas complementarias que se requieran en materia de control;

2. Evaluar la suficiencia y efectividad de la estructura de control interno establecido, informando periódicamente el estado que guarda;
3. Efectuar la evaluación de riesgos que puedan obstaculizar el cumplimiento de las metas y objetivos de las dependencias, las entidades y la Procuraduría;
4. Promover en el ámbito de las dependencias, las entidades y la Procuraduría el establecimiento de pronunciamientos de carácter ético, así como de programas orientados a la transparencia y el combate a la corrupción e impunidad;
5. Proponer al titular del órgano interno de control las intervenciones que en materia de evaluación y de control se deban integrar al Programa Anual de Trabajo;
6. Impulsar y dar seguimiento a la elaboración e implementación de un programa de desarrollo administrativo integral en las dependencias, las entidades y la Procuraduría, con base en las líneas estratégicas que emita la Secretaría; así como elaborar y presentar los reportes periódicos de resultados de las acciones de mejora que deriven del referido programa;
7. Promover y verificar en el ámbito de las dependencias, las entidades y la Procuraduría el establecimiento de acciones que coadyuven al mejoramiento y desarrollo administrativo de gestión, conforme a las líneas estratégicas en materias de simplificación,

mejora regulatoria interna, profesionalización del servicio público y el incremento de la productividad que emita la Secretaría;

8. Dar seguimiento a las acciones que implementen las dependencias, las entidades y la Procuraduría para la mejora de sus procesos, a fin de apoyarlas en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos con un enfoque preventivo y brindarles asesoría en materia de desarrollo administrativo;
9. Promover el fortalecimiento de una cultura de control al interior de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, a fin de asegurar en mayor grado el cumplimiento de la normatividad, metas y objetivos;
10. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera;
11. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos,
12. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran, así como las que le encomiende el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente.

Cuando en un órgano interno de control no coexistan el Titular del Área de Auditoría Interna y el de Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno, el servidor público que se desempeñe como Titular del Área de Auditoría ejercerá la totalidad de las atribuciones establecidas en la presente fracción.

## **II. TITULARES DE LAS ÁREAS DE QUEJAS:**

1. Coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, llevando a cabo las investigaciones para efectos de su integración y turno al área de responsabilidades, cuando así proceda y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución, así como promover, captar, gestionar y dar seguimiento a las peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía y a los programas en materia de atención ciudadana que deriven del Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad con las políticas y lineamientos que emita la Secretaría;
2. Coadyuvar en la promoción, implementación y seguimiento de mecanismos e instancias de participación ciudadana para el cumplimiento de estándares de servicio, así como en el establecimiento de indicadores para la mejora de trámites y prestación de servicios en las dependencias, entidades y la Procuraduría, conforme a la metodología que al efecto se emita;
3. Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos

y servicios, así como respecto de la obra pública que lleven a cabo las dependencias, las entidades o la Procuraduría, a efecto de que las mismas se corrijan cuando así proceda;

4. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera;
5. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, y
6. Las demás que les atribuya expresamente el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente.

#### **4.5.- Consideraciones para la aplicación de las sanciones**

Antes de que la autoridad competente le aplique la sanción a la que haya sido acreedor el o los servidores públicos sancionados, deberá de tomar siempre en cuenta lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra señala:

**Artículo 14.-** *Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:*

**I.-** *La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;*

**II.-** *Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;*

**III.-** *El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;*

**IV.-** *Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;*

**V.-** *La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y*

**VI.-** *El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.*

*Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.*

Es menester precisar lo referente a la reincidencia, toda vez que es un tema que mas conflicto causa al momento de imponer la sanción al servidor público.

El maestro Ignacio Burgoa, señala al respecto, que la Reincidencia, es *“la comisión de un delito igual o de la misma especie después del cumplimiento total o parcial o de la remisión de la pena impuesta por otro anteriormente cometido, supuesto que desde el cumplimiento o remisión de la pena anterior hasta la comisión del nuevo delito no haya transcurrido cierto tiempo que haga parecer como rota la relación jurídico-penal entre ambos actos”*.<sup>46</sup>

Por lo que hace al doctrinario José Ignacio Fonseca, señala que es *“una circunstancia grave de la responsabilidad criminal que se produce cuando al delinquir el culpable hubiere sido condenado ejecutoriamente por un delito comprendido en el mismo Título del Código Penal, siempre que sea de la misma*

---

<sup>46</sup> BURGOA Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, GARANTIAS Y AMPARO, sexta ed., Ed. Porrúa, México 2000, P. 438.

*naturaleza, no computándose a estos efectos los antecedentes penales cancelados o que hubieren debido serlo. Ya sólo es agravante esta reincidencia específica no la denominada reiteración, que tenía lugar cuando el nuevo delito era de naturaleza distinta que el anterior”.*<sup>47</sup>

El concepto reincidencia es manejado en el ámbito jurídico-penal para señalar *“un volver o repetición de un hecho ilícito que generalmente tiene un significado considerable relacionado a la peligrosidad”.*<sup>48</sup>

En conclusión, mientras no exista una sentencia firme que determine la responsabilidad en que haya incurrido el servidor público no puede considerarse como reincidente.

Asimismo, el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores. Públicos, señala lo siguiente respecto a la aplicación de las sanciones impuestas a los servidores públicos

La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y conforme se disponga en la resolución respectiva.

Tratándose de los servidores públicos e base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular conforme se disponga en la resolución respectiva.

*Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables...”*

---

<sup>47</sup> JOSE IGNACIO FONSECA. HERERO Raimundo, Maria de Jesús IGLESIAS SANCHEZ, Diccionario Jurídico, s/e., Ed. Colex, Madrid España 1999, p.317.

<sup>48</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Décimo tercera ed., Ed. Porrúa, México 1999, P. 2766

De lo anterior se desprende que, es indebido que se considere como reincidente a un servidor público con base en una resolución que le determine responsabilidad administrativa, pero que se encuentra subjudice, toda vez que, desde mi punto de vista, se debe tener el resultado de una sentencia firme, es decir contra la que ya no sea posible interponer ningún recurso administrativo, emitida por un Órgano Jurisdiccional que en el caso concreto lo sería el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en virtud de que las resoluciones administrativas que son emitidas por los Órganos Internos de Control, determinan en la mayoría de los casos imponer alguna sanción al servidor público, sin embargo, considero que la misma no puede tener el carácter de "firme", ya que puede ser impugnada, por el servidor público, mediante un recurso de revocación ante la misma autoridad que la emitió, ó directamente a través de un juicio de nulidad promovido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, motivo por el cual al no ser una determinación definitiva no se le puede dar esa calidad y por lo tanto, no debería de ser aplicada, porque se encuentra subjudice, en ese tenor la aplicación de la sanción se debe llevar a cabo una vez que el servidor público haya agotado todos los recursos para defender su patrimonio, su prestigio público y demás derechos que se ven afectados al momento en que le es aplicada, y no antes, ya que al momento en que se le aplica, aún no transcurren los términos para poder impugnar la resolución, en el caso del recurso de revocación quince días y en el juicio de nulidad 45 días, por lo tanto, se le aplica antes de que sea combatida.

En ese tenor considero que se transgreden sus garantías individuales, al aplicarle una sanción que aún no ha sido impugnada, toda vez que la autoridad lo puede amonestar, suspender, destituir o inhabilitar, sin que le den la oportunidad de defenderse antes de que se le suspenda, destituya o inhabilite, sino que se aplica y si interpone algún medio de defensa, es mientras se encuentra sin laborar.

Por lo que se ve afectado en su esfera moral y social, ya que afectan su fama pública cuando lo amonestan, así como en el ámbito económico cuando le aplican o ejecutan una suspensión, ya que por el lapso de tiempo que se lleve a cabo ésta, no tiene derecho a devengar salario alguno, lo mismo sucede en el caso de la destitución o de la inhabilitación; así también se ve afectado en su esfera económica cuando se trata de una sanción económica.

Ahora bien en el caso de que el servidor público sea beneficiado con la determinación que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la sentencia que resuelva su recurso, la cual puede confirmar la resolución o anularla, si es este último el caso, se resuelve que el servidor público no resulto responsable de la presunta irregularidad que le fue atribuida por la autoridad (Órgano Interno de Control); y se ordena a dicha autoridad gire instrucciones a quien corresponda a efecto de que se reinstale al servidor público en su empleo, además de que se le deben pagar los salarios caídos y devengados que se hayan generado desde la fecha en que fue suspendido, destituido o inhabilitado, y si consideramos que muchas de las veces el Tribunal no resuelve en meses sino incluso, un juicio puede tardar años, es el tiempo que se le debe reparar como daño, al haber sido sancionado injustamente, por lo cual resulta ser peor el daño causado al Erario Federal, al tener que indemnizar y restituir al servidor público en el goce de todos sus derechos, que el daño que en un momento la autoridad pudo haberle atribuido a causa de una presunta conducta irregular.

De lo anterior se advierte que las Contralorías Internas tienen facultades para investigar sobre presuntas irregularidades derivadas de quejas, denuncias, o auditorias, así como para que en caso de considerar que se configura una posible responsabilidad administrativa por parte de algún servidor público se inicie el procedimiento administrativo disciplinario correspondiente y así también llevan a cabo el desahogo del mismo citando a audiencia de ley al presunto responsable para que manifieste lo que a su derecho convenga respecto de los hechos presuntamente irregulares que le son imputados, para posteriormente emitir la

respectiva resolución a través de la cual se determine imponer o no una sanción administrativa incluso económica al servidor público, quien a su vez al verse afectado con dicha resolución puede interponer los medios de defensa descritos en párrafos anteriores para combatirla.

Una vez que se promueve algún recurso administrativo en contra de la resolución que determine una sanción al servidor público, ya sea el recurso de revocación o juicio de nulidad, y en la sentencia que se dicte a estos recursos administrativos puede tener dos sentidos, que se declare la nulidad lisa y llana de la resolución o la nulidad para efectos.

La Nulidad lisa y llana, se refiere a que en la sentencia que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se determine que la resolución impugnada por el servidor público sea nula, por asistírle la razón a los agravios hechos valer por el servidor público, y por lo tanto, en la misma también se señala que deben de serle cubiertos los daños y perjuicios que le hayan sido ocasionados con motivo de la aplicación de la sanción mediante indemnización.

Aunado a lo anterior, es necesario hacer hincapié en el tema de la indemnización:

#### **4.5.2.- Indemnización**

Se le define a la indemnización como la cantidad de dinero o cosa que se entrega a alguien en concepto de daños o perjuicios que se le han ocasionado en su persona o en sus bienes.

Para el autor Rafael de Pina la indemnización es *“el resarcimiento de un daño o perjuicio”*.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> DE PINA Y DE PINA VARA Rafael, Diccionario de Derecho, primera ed., Ed. Porrúa, México 2001, p. 317 y 213

En ese contexto, se considera daño a *“la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio”*.<sup>50</sup>

En el caso específico la persona susceptible de sufrir un posible daño es el servidor público, toda vez que con motivo de la sanción que se le haya impuesto, sea una amonestación, apercibimiento, suspensión, destitución e inhabilitación o sanción económica, cualquiera de estas sanciones le ocasionara sin duda una afectación, ya sea en su esfera moral, laboral, jurídica o social.

En muchas ocasiones, las conductas de los servidores públicos, pueden implicar un daño o un perjuicio que se ocasiona al Erario Federal, para lo cual resulta necesario hacer la distinción entre dichos términos:

El Daño y Perjuicio, deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento y de la obligación, ya sea que hayan causado o que necesariamente deban causarse.

#### **4.5.3.- Resarcimiento**

El producir un daño o un perjuicio con motivo de su conducta, implica sin duda que el servidor público, tenga que llevar a cabo un resarcimiento, es decir la reparación del daño o perjuicio causado, por lo que será necesario adentrarnos al estudio de los que es el resarcimiento.

La palabra resarcir, se puede definir como la reparación del daño o perjuicio causado a alguien mediante la entrega de un valor equivalente.

De lo anterior, se advierte la importancia de no aplicar o ejecutar la sanción que se imponga a los servidores públicos de manera inmediata, ya que la autoridad debería esperar a que sea una sentencia firme la que determine si es o

---

<sup>50</sup> Op, cit. DE PINA Y DE PINA VARA Rafael, p.415

no responsable de la conducta irregular por la que fue sancionado, es decir las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, han resuelto que constituye cosa juzgada, pues resulta notorio que el servidor público agoto los medios de defensa con los que contaba para desvirtuar la conducta irregular imputada por la autoridad y por la que se le señalo responsable en la resolución emitida por el Órgano Interno de Control, del incumplimiento a las obligaciones contenidas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

## CONCLUSIONES

**1.-** El ser humano es un sujeto social que no puede concebirse sin responsabilidad; en consecuencia un individuo que acepta estar en la administración pública, también trae aparejado el hecho de contraer la obligación de cumplir con los deberes que dicha investidura les confiere.

**2.-** El Estado, para llevar a cabo los fines que tiene encomendados, incorpora a su servicio el trabajo de las personas. Esta relación recibe el nombre de función pública y dichas personas, servidores públicos.

**3.-** El funcionario es aquella persona que realiza la función, en tanto el empleado es únicamente un colaborador del primero y su actividad solamente tiene trascendencia interna en la administración pública sin que trascienda al exterior.

**4.-** El nombramiento que es aceptado por el servidor público, lo obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conforme a la ley y trae como resultado la formalización de la relación jurídica laboral que tiene con el Estado.

**5.-** Los servidores públicos son objeto de determinados derechos y obligaciones, mismos que derivan de la relación laboral que tienen celebrada con el Estado.

**6.-** En caso de que un servidor público no cumpla con las obligaciones que le corresponden, incurre en responsabilidad, la cual puede ser de tipo política, penal, civil o administrativa, dependiendo de la calidad que tenga como trabajador al servicio del Estado y el tipo de infracción que cometa.

7.- El objeto principal de los procesos administrativos, es hacer efectiva la responsabilidad en que pudiera haber incurrido un servidor público con motivo de la violación de los deberes o prohibiciones jurídicas que les impone el vínculo de Derecho que los une a la Administración Pública.

8.- La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es el ordenamiento legal que establece las obligaciones en el servicio público, los sujetos de responsabilidad, las responsabilidades y sanciones administrativas, así como los procedimientos y autoridades competentes para aplicar dichas sanciones.

9.- La resolución en materia administrativa es el medio por el cual se le impone una o varias sanciones a los servidores públicos.

10.- El procedimiento administrativo disciplinario tiene una dualidad, lo mismo que el procedimiento de carácter judicial, esto es, la finalidad de imponer una sanción o resolución es **preventiva**, a efecto de que se eviten conductas contrarias a las hipótesis normativas y correctiva, en virtud de que al aplicar una sanción, o en caso específico una resolución, se pretende que los servidores públicos no vuelvan a incurrir en alguna irregularidad durante el desempeño de sus funciones, toda vez que la ley que lo rige, es decir la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es un ordenamiento de interés general, cuyo objetivo primordial es resguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, consagrados en el artículo 109 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

11.- La adecuada difusión a los particulares sobre la existencia del procedimiento administrativo disciplinario, a través de los diferentes medios de comunicación que existen en la actualidad, podría hacer la diferencia en la Administración Pública, generando la credibilidad de los particulares en ella, puesto que el regir la conducta de los servidores públicos y sancionarla en caso de incumplirla,

propiciara que en la práctica las autoridades sólo lleven a cabo actos para los cuales se encuentren facultadas por la ley que les rija y que además cumplan cabalmente con lo que ésta les ordena, de manera que cuando no lo hagan así, se apliquen de inmediato las sanciones correspondientes.

**12.-** El Procedimiento Administrativo Disciplinario es un procedimiento eficaz, que llevado a cabo de manera correcta puede cambiar por completo a la Administración Pública, toda vez que busca prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, la cual desnaturaliza la función encomendada, erosiona el estado de derecho y actúa contra la democracia.

**13.-** El Procedimiento Administrativo Disciplinario es la vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas, partiendo de un catálogo de obligaciones que sujeta a todo servidor público y de su justa aplicación se constituirá un paso trascendental en el propósito gubernamental, perfeccionando y fortaleciendo el régimen de la función pública.

**14.-** Por lo antes expuesto y toda vez que la que suscribe el presente trabajo de investigación se desempeña actualmente como servidor público, específicamente en el Área de Responsabilidades, decidí hacer el presente trabajo de investigación, presentando un resumen de lo que es el procedimiento administrativo disciplinario, la forma en la que se lleva a cabo, incluyendo la presentación de formatos utilizados en la práctica, toda vez que la bibliografía del tema es escasa, incluso académicamente el procedimiento administrativo disciplinario es un tema abordado brevemente y no se le da la importancia que en realidad tiene y considero que es importante que las futuras generaciones de abogados sobre todo el hecho de fomentar que la gente lo conozca y lo lleve a cabo, ya que todos los que trabajamos en el desarrollo del referido procedimiento, nos damos cuenta de que muchos particulares, incluso servidores públicos, no están familiarizados con el procedimiento disciplinario; sin embargo pretendo que por lo menos la presente tesis cambie la visión de mi entorno en relación con la función de la Administración Pública en general, para de esta forma unirnos a la

lucha en contra de la irresponsabilidad de los servidores públicos y por tanto de la ilegalidad, de la inmoralidad social y sobre todo de la

## BIBLIOGRAFIA

1.- **ACOSTA ROMERO MIGUEL**, Derecho Administrativo Especial, Tomo III, Editorial Porrúa, México 1999.

2.- **BURGOA ORIHUELA IGNACIO:**

a) Derecho Constitucional Mexicano. 1ª. edición Editorial Porrúa. S.A México, 1997.

b) Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 6ª. edición, Editorial Porrúa, México 2000.

c) El Juicio de Amparo, 6ª. edición, Editorial Porrúa, México 1968.

3.- **DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO:**

a) El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 2ª. edición, Editorial Porrúa, México 1998.

b) El Procedimiento Administrativo Disciplinario, s/e., Editorial Porrúa, México, 1999.

c) Principios de Derecho Tributario, 3ª. edición, Editorial Limusa, México, D.F. 1995.

4.- **DE PINA Y DE VINA VARA RAFAEL**, Diccionario de Derecho, 30ª. Edición, Editorial Porrúa, México 2001

5.- **FRAGA GABINO**, Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 28ª. edición Editorial Porrúa, México 2000.

6.- **FONSECA JOSÉ IGNACIO, HERRERO RAIMUNDO e IGLESIAS SÁNCHEZ MARIA JESÚS**, Diccionario Jurídico, s/e., Editorial Colex, Madrid España 1999.

7.- **GALINDO CAMACHO MIGUEL**, Derecho Administrativo Tomo I. Editorial Porrúa, S.A. México 1998.

8.- **GARCIA MAYNES EDUARDO**, Introducción al estudio del Derecho, s/e., Ed. Porrúa, México, 1993

9.- **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS**, Diccionario Jurídico Mexicano, 13ª. edición, Editorial Porrúa, México 1999.

10.- **KRIEGEL EMILIO**.- En Defensa de la Constitución, Editorial Grijalbo. México 1994.

11.- **MARTINEZ MORALES RAFAEL**, Derecho Administrativo Segundo Curso, Editorial Harla, México. 1991.

12.- **MONSERRIT ORTIZ SOLTERO SERGIO**, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. 2ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 2001.

13.- **MORENO DANIEL**, Derecho Constitucional Mexicano, 6ª Edición, Editorial Pax-México. México 1981.

14.- **MEDINA LIMA IGNACIO**, "Juicio Sumario", en el Diccionario Jurídico Mexicano, 13ª. edición, Editorial Porrúa, México 1999.

15.- **MARGAIN MANAUTOU EMILIO**:

a) Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1983.

b) De lo Contencioso Administrativo, 8ª. edición, Editorial Porrúa, México 1999.

16.- **OLIVERA TORO JORGE**, Manual de Derecho Administrativo. 7ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1997.

17.- **ROCCO ALFREDO**, La Sentencia Civil. La interpretación de las leyes procesales, Cárdenas Editor y Distribuidor, la reimpresión, México 1993.

18.- **RODRÍGUEZ RAMÓN**, Derecho Constitucional, Editorial UNAM. México 1980.

19.- **SERRA ROJAS ANDRÉS**, Derecho Administrativo Primer Curso, 20ª. edición., Editorial Porrúa, México 1999.

20.- **SANCHEZ GOMEZ, NARCISO**, Segundo Curso de Derecho Administrativo, 1ª. edición, Editorial Porrúa, México 1998.

## **LEGISGRAFIA**

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 2.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- 3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- 4.- Código Fiscal de la Federación
- 5.- Código Federal de Procedimientos Civiles
- 6.- Código Penal Federal
- 7.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública

## **OTRAS FUENTES**

- 1.- Internet, página <http://www.intrasat.gob.mx>  
[www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx)  
[www.normateca.gob.mx](http://www.normateca.gob.mx)