

308909

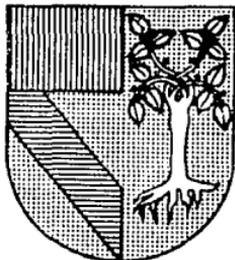
**UNIVERSIDAD PANAMERICANA**

26

FACULTAD DE DERECHO

Incorporada a la Universidad Nacional Autónoma de México

29.



# LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**T E S I S**  
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:  
**L I C E N C I A D O E N D E R E C H O**  
**P R E S E N T A**  
**GUSTAVO ALFREDO DE ROSENZWEIG TREJO**  
Director de Tesis: Dr. José Luis Soberanes



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

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

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

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

# I N D I C E

	Pág.
Introducción .....	1
CAPITULO I	
Antecedentes históricos .....	3
1. Introducción .....	3
2. Primeros años de vida independiente .....	5
3. Constitución de 1857 .....	8
4. La Ley de Juárez de 1870 .....	10
5. La Ley de 1896 .....	12
6. Constitución Política de 1917 .....	13
a) La ley de febrero de 1940 .....	15
b) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 1979 .....	16
7. Conclusión del contenido y reformas del título IV constitucional hasta antes de sus reformas iniciadas en 1982 .....	19
CAPITULO II	
Las responsabilidades de los servidores públicos frente a la administración pública .....	24
1. Planteamiento .....	24
2. Responsabilidad civil .....	24
a) Responsabilidad directa .....	27
b) Responsabilidad subsidiaria .....	28
c) Responsabilidad solidaria .....	31
3. Responsabilidad penal .....	32
4. Responsabilidad política .....	52
a) Sujetos de juicio político .....	52
b) Causas .....	54
c) Procedimiento .....	57
d) Conclusiones .....	57

### CAPITULO III

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos .....	60
1. Introducción .....	60
2. Sujetos .....	62
3. Causas .....	64
4. Sanciones .....	77
5. Autoridades aplicadoras .....	90
6. Instancias previas al procedimiento administrativo .....	93
a) Recepción .....	94
b) Admisión .....	95
c) Tramitación .....	96
d) Investigación .....	97
7. Substanciación del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades .....	99
a) Citación .....	100
b) Audiencia .....	102
c) Resolución .....	103
d) Notificación de la resolución .....	103
e) Supletoriedad en materia administrativa .....	104
f) El sistema de responsabilidades y los derechos laborales.....	107
g) Substanciación del procedimiento tratándose de servidores públicos de confianza .....	111
h) Substanciación del procedimiento tratándose de servidores públicos de base .....	112
8. Medios de impugnación .....	113
Conclusiones .....	122
Bibliografía .....	125

## INTRODUCCION

Consideramos que la adopción de un sistema de responsabilidades en el servicio público, que define las obligaciones de quienes en él desempeñan un empleo, cargo o comisión, constituye un pilar fundamental en el ámbito del control administrativo, no solo porque a través de éste se establezca la posibilidad de lograr sancionar a quienes falten a sus deberes, sino para prevenir que ello no suceda, toda vez que en ello y en la adecuación de las sanciones según la conducta ilícita, reside la naturaleza misma de dicho sistema.

El sistema jurídico de responsabilidades en la actualidad denominado "marco jurídico de renovación moral", se integra por el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los tipos delictivos previstos en el código penal susceptibles de ser consumados por los servidores públicos, el código civil en lo relativo al daño moral y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a través de la cual, según su artículo 32 bis, se contempla la existencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Este marco jurídico, una vez que inició su vigencia, modificó substancialmente el sistema antes existente, mismo que si bien contemplaba algunos de sus elementos, muchos así como la esencia del mismo, son novedosos dentro de nuestro derecho positivo; la sistematización, homogenización y enriquecimiento de los elementos que configuran a la responsabilidad de carácter administrativo, con anterioridad ambigua y dispersa en nuestra legislación, se convierte en punto central de dicho sistema jurídico de responsabilidades a través del establecimiento del "código de conducta" y de sanciones administrativas acordes a la realidad que priva en la administración pública.

En tal virtud es que hemos considerado que el definir el alcance del sistema jurídico de responsabilidades enfatizando respecto al que corresponde al ámbito administrativo permitirá al lector adoptar sus propias conclusiones y aclarar diversas dudas que con motivo y durante el transcurso del tiempo en que ha permanecido vigente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos puedan haber surgido.

## CAPITULO I

## ANTECEDENTES HISTORICOS

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Primeros años de vida independiente; 3. Constitución de 1857; 4. La Ley Juárez de 1870; 5. La Ley de 1896; 6. La Constitución Política de 1917; a) La ley de febrero de 1940; b) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 1979; 7. Conclusión del contenido y reformas del título IV constitucional hasta antes de sus reformas iniciadas en 1982.

1. Introducción

Nuestro país ha contado desde hace mucho tiempo con disposiciones que regulan la responsabilidad de quienes han sido escogidos para desempeñar un puesto público. En efecto, así durante la dominación española existieron los juicios de residencia y de visita, posteriormente la Constitución de Cádiz contuvo disposiciones sobre esta materia y más adelante encontramos antecedentes patrios del

México independiente, tales como ordenamientos jurídicos, proyectos de ley, votos particulares de legisladores y programas de partidos políticos, proyectos de ley, votos particulares de legisladores y programas de partidos políticos, los cuales jugaron a lo largo de nuestra historia un papel importantísimo en la pretensión de controlar la actuación de quienes desempeñan cargos públicos, vigilando el cumplimiento de sus obligaciones y castigando a quienes han faltado a ellas.

Las responsabilidades de los servidores públicos que han regulado esta materia son, en el México independiente, la Constitución de 1824 y la Constitución de 1857, a partir de la cual se expiden la Ley Juárez y la Ley de 1896 durante el régimen del general Porfirio Díaz. Posteriormente, durante la vigencia de la Constitución de 1917, el país ha conocido tres distintos ordenamientos jurídicos: La Ley de Cárdenas de 1940, la Ley de 1979 y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.

"Una de las exigencias de la vida social, no solo es sujetar los actos de la autoridad a normas de competencia que le permitan al gobernado conocer las limitaciones legales del poder público y defender su esfera particular de libertades jurídicas, sino además, que el servidor público rijan su conducta por un código de conducta, cuyo contenido y

naturaleza sean reconocidos y acatados voluntaria y espontáneamente por él.

"De ahí que el servidor público, por la naturaleza de sus funciones y su contacto con la 'cosa pública', tiene mayor obligación de cumplir honesta y cabalmente su función, en virtud de la confianza depositada en él, pues de su actuación depende la satisfacción adecuada y oportuna de los intereses de la comunidad y el buen desarrollo y funcionamiento de la administración pública". (1)

## 2. Primeros años de vida independiente

El concepto de "servidor público", consagrado en el título cuarto constitucional, encuentra sus más remotas raíces en los albores de nuestra lucha independentista, pues su significado moderno parece partir del pensamiento de Morelos puesto que el Congreso de Chilpancingo de 1812 le otorgó el título de alteza al insurgente, mismo que no quiso aceptar tomando con modestia el título de "Siervo de la Nación".

Una vez concluidas las luchas intestinas por la independencia, el legislador se propuso sentar las bases

---

(1) Del Val, Enrique, "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Un código de conducta", Revista de Administración Pública, INAP N° 57/58, enero-junio 1984, pág. 77.

jurídicas del gobierno del México independiente, y dentro de la difícil tarea de la reconstrucción de la joven nación, mereció especial atención el sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos.

A partir de la Constitución de 1824, la influencia del sistema político estadounidense en el texto de la ley fundamental es decisiva, aunque dicha influencia resultó difícil de aprovechar, toda vez que el juicio político en Estados Unidos de América o "impeachment" a cargo del Congreso de la Unión tenía una tradición de muchos siglos, siendo de naturaleza en extremo distinta al juicio de residencia de la legislación española.

Así la Constitución de 1824 establecía las altas investiduras del sistema federal que podían ser sujetas de responsabilidad, señalándose al propio presidente de la Federación, como responsable de los delitos de traición a la independencia nacional, a la forma establecida de gobierno y por cohecho y soborno cometidos durante el tiempo de su encargo, así como por impedir la celebración de elecciones para cualquier puesto de elección popular o impedir el ejercicio de las facultades que a las cámaras les correspondían.

También se señalaba la responsabilidad de los miembros de la Suprema Corte de Justicia y de los secretarios de

despacho por cualesquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos y a los gobernadores de los estados por infracción a la constitución federal, leyes de la Unión u órdenes del presidente de la Federación que no fuesen manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión.

Si bien hay poco qué decir de importancia en relación con el sistema de responsabilidades que prevaleció en nuestro país hasta antes de la vigencia de la Constitución de 1857, cabe señalar que a partir de la Constitución de 1824 el sistema de responsabilidades adquirió básicamente las ,características político-jurídicas que con el tiempo se irían desarrollando; así, podemos identificar los siguientes elementos:

- A) Una estructura federal,
- B) Un procedimiento bi-instancial,
- C) Se refiere sólo a los altos funcionarios de la Federación,
- D) Se refiere a los gobernadores cuando violen la Constitución o las leyes generales de la Unión.

No obstante que en el período copmprendido entre las Constituciones de 1824 y 1857 no hubo ordenamiento jurídico específico que regulara la responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación, sí se desarrollaron ideas muy

claras acerca de la responsabilidad de éstos: Así, en el primer cuarto del siglo pasado el doctor José Luis Mora expresaba que "cuando se habla de la responsabilidad de los funcionarios, en especial de los altos funcionarios, no es para aludir a un fuero o privilegio que los libere si cometen delitos comunes, robos, lesiones, homicidios, etcétera, sino porque, independientemente de las penas que por tales delitos deban sufrir, hay una necesidad social distinta que atender: Que el funcionario torpe, incompetente, arbitrario, negligente, pueda ser separado del cargo que alcanzó por elección o nombramiento". (2)

### 3. Constitución de 1857

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, se formularon dos leyes sobre responsabilidades de los altos funcionarios. La primera de ellas, que es a su vez el primer ordenamiento jurídico de esta materia en la historia de nuestro país, expedida en 1870 bajo la presidencia de Benito Juárez, por lo cual se le conoce también como Ley Juárez, y la otra en 1896, durante el régimen del general Porfirio Díaz.

---

(2) Carrillo Flores, Antonio, "La responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación", Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República n° 16, vol. III, ene.-feb. 1982.

La Constitución de 1857, al igual que su predecesora de 1824, también acusó la influencia de la constitución y sistema estadounidense, pues es probable que los constituyentes de 57 conocieran no sólo el texto de la Constitución de Filadelfia sino también la doctrina política que animó ésta, como "El Federalista", obra clásica del pensamiento político estadounidense, así como los escritos políticos de Alex Hamilton, Santiago Madison y Juan Jay; sin embargo se presume esta influencia, aunque no existen elementos objetivos o documentales para afirmarlo categóricamente. Esto parece corroborarlo Antonio Carrillo Flores al referir que Hamilton solo fue citado una vez de manera marginal en las discusiones de 1857, cuando se trató de un asunto muy concreto: Las responsabilidades de Antonio López de Santa Anna.

Como dato importante es de señalarse que la Constitución de 57 suprimió el procedimiento bi-instancial al desaparecer el Senado, haciendo de todo el Congreso de la Unión el órgano de acusación para los altos funcionarios, encargándose a la Suprema Corte de Justicia la misión de fungir como jurado de sentencia, siendo Ponciano Arriaga presidente de la Comisión Redactora del Proyecto de la Constitución, quien acertadamente tradujo la locución inglesa "impeachment" por "juicio político", aunque en los debates que rodearon al proyecto se perdió dicha expresión

adoptándose de manera genérica la expresión más ambigua de responsabilidad.

La Constitución de 57 establecía la responsabilidad de: Los diputados federales, los ministros de la Suprema Corte, los secretarios de despacho, los gobernadores de los estados y el presidente de la República. Felipe Tena Ramírez narra que en el Constituyente de 57 la Comisión de Constitución no incluyó a los funcionarios locales entre los ennumerados en el título relativo a responsabilidades, pero que en la discusión cambió la obsesionante idea de considerar a los gobernadores como agentes de la Federación y ello influyó para que, después de enconados debates, se aceptara, contra el parecer de la Comisión, la responsabilidad de los gobernadores de los estados por infracciones a la Constitución y leyes federales. (3)

#### 4. La Ley de Juárez de 1870

La Ley de Juárez en su artículo 1º establecía que: "Son delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación: El ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano, representativo, federal y a la libertad del sufragio; la usurpación de atribuciones;

(3) Tena Ramírez, Felipe, Derecho constitucional mexicano, Edición Porrúa, S. A., México, 1980, decimoséptima edición, pág. 567.

la violación de las garantías individuales, y cualquier infracción a la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad"; y definía, en su artículo 2º, la falta oficial como la infracción a la Constitución o leyes federales en materia de poca importancia.

Los gobernadores de los estados sólo incurrian en responsabilidad federal por omisión o inexactitud, en lo relativo a los deberes que les imponían la Constitución o leyes federales.

En cuanto a las sanciones que se prescribían destacan la destitución y la inhabilitación para obtener el mismo u otro encargo o empleo de la Federación por un tiempo que no bajaría de cinco ni excedería de diez años, con las que se castigaba a los funcionarios que cometieran delito oficial. En cuanto a la mera falta, ésta se castigaba con la suspensión e inhabilitación por un tiempo que no bajaría de un año ni excedería de cinco.

El análisis de la penalidad que establecía la Ley Juárez resulta de suyo interesante, pues demuestra que sanciones como las que prescribe el actual artículo 113 constitucional y la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tales como la suspensión, destitución e inhabilitación, no son de reciente creación en nuestro sistema jurídico, sino que ya forman parte de la

tradición punitiva con la que siempre se ha pretendido castigar la conducta inmoral de quienes detentan el poder público.

La explicación del establecimiento de dichas sanciones se encuentra en que ya en el pensamiento jurídico-político de los liberales del siglo pasado, se comprendía que la naturaleza de estas medidas no sólo correspondían a una finalidad sancionadora, sino también preventiva, al alejar temporalmente del servicio público a quienes no poseían la calidad individual y la condición moral para asegurar su buen desempeño en las tareas públicas encomendadas.

##### 5. La ley de 1896

La segunda ley relativa a las responsabilidades de los altos funcionarios de la Federación, que se decreta bajo la vigencia de la Constitución de 57, es la Ley de 1896. En relación con ella Antonio Carrillo Flores nos dice que la Ley de 1896, a diferencia de la Ley Juárez, no define el delito oficial, aunque es muy minuciosa para regular los procedimientos, tanto tratándose de delitos del orden comun como de los oficiales.

Varios delitos comunes en ambas leyes:

1) Se refieren sólo a los altos funcionarios de la Federación y a los gobernadores y diputados locales, cuando violen la Constitución o las leyes federales;

2) La condena por delito oficial no impide la acusación posterior si el funcionario con sus actos u omisiones ha cometido un delito común ;

3) La responsabilidad por delito oficial solamente puede exigirse durante el tiempo en que el funcionario esté en ejercicio de su encargo y durante el año posterior, y

4) No puede otorgarse al condenado por delito oficial la gracia del indulto. (4)

#### 6. La Constitución Política de 1917

El Constituyente de 17 realmente introdujo pocos cambios en el sistema de responsabilidades en relación con la Constitución de 57. Entre ellos cabe señalar la inclusión, entre los funcionarios susceptibles de incurrir en responsabilidad, nuevamente a los senadores, consecuencia inevitable por la creación del Senado de la República, lo cual determinó que las causas que se entablaran en contra de los altos funcionarios se desahogarian a través del sistema

(4) Carrillo Flores, Antonio, Op. Cit.

bi-instancial, correspondiéndole a la Cámara de Diputados erigirse en gran jurado si la acusación fuese por delito común, en tanto que tratándose de los delitos oficiales conocería el Senado, erigido en gran jurado, previa acusación de los diputados. El nuevo sistema bicameral vino a restarle fuerza a la Suprema Corte de Justicia que, de acuerdo con la constitución anterior, fungía como jurado de sentencia.

La Constitución de 1917 siguió contemplando a los gobernadores de los estados, e incluyó además a los diputados de las legislaturas locales como responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales.

Con relación a los cambios que introdujo la Constitución de 17, Antonio Carrillo Flores nos dice que "El Congreso nunca ha tramitado un juicio político contra un alto funcionario, aunque sí autorizaciones de la Cámara de Diputados para enjuiciar a miembros del Congreso e incluso removerlos, pero sin juicio formal (caso típico en que nuestra constitución real se separa de la constitución escrita)". (5)

La Constitución de 1917 establece que el Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad una ley de

---

(5) Carrillo Flores, Antonio, Op. Cit.

responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y territorios federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso.

Así, dentro de esta competencia que le otorga la Constitución al constituyente permanente para expedir leyes acerca de responsabilidades de funcionarios y empleados públicos, tenemos que durante la vigencia de la actual Constitución se han expedido tres ordenamientos sobre la materia, los de 1940, 1979 y 1982.

a) La ley de febrero de 1940

La primera ley de la materia bajo la vigencia de nuestra actual Constitución, hizo una enumeración extraordinariamente extensa y casuística en sus 72 fracciones, en las que se describían los delitos oficiales que podían ser imputados a funcionarios o empleados públicos sin fuero constitucional. Desgraciadamente la técnica legislativa empleada en este ordenamiento fue deficiente, pues algunas de las conductas materiales eran a su vez objeto de regulación por el código penal. Esto trajo como consecuencia que ilícitos muy graves cometidos por servidores públicos no pudieran perseguirse sino dentro del

año siguiente al que dejaran su encargo, toda vez que por el conflicto suscitado con el código penal devino de un ordenamiento absolutamente carente de eficacia.

Pero también hay que reconocer en la ley de 1940 que este ordenamiento contempló por primera vez un figura jurídica que ha venido desarrollándose hasta la fecha y que con él tiempo se espera que los mecanismos de su control, prevención y sanción, constituyan los objetivos más precisos y objetivos para detectar la conducta ilícita y desleal en el servicio público. Esta figura es la del "enriquecimiento inexplicable", pues con él se pretendía que cualquier funcionario durante el tiempo de su encargo o al concluirlo, podía ser sujeto de investigación en su patrimonio, incluyendo el de su cónyuge, si éste excedía notoriamente sus posibilidades económicas; presumiéndose con ello su actuación inmoral en el servicio público. El enriquecimiento inexplicable se estructuró como delito formal y no por resultado, configurándose éste lisa y llanamente por la falta de explicación o justificación de la riqueza del servidor público.

b) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 1979.

La ley de 1979 establecía que los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito Federal, eran responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo, así como también los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho y el procurador general de la República.

Además establecía que los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaciones locales, eran responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales y por los delitos y faltas tipificadas en esa ley.

El artículo 3° de la ley definía los delitos oficiales como los actos u omisiones de los funcionarios y empleados de la Federación o Distrito Federal cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redundaran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Es digno de señalarse, con relación a este artículo en el que se enumeran los delitos oficiales, que todos ellos son de naturaleza política, tales como: El ataque a las instituciones democráticas, el ataque a la forma de gobierno representativo y federal, el ataque a la libertad de sufragio, la usurpación de funciones y varios más.

El artículo cuarto, a su vez, definía las faltas oficiales como las infracciones que afectaban de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trascendieran al funcionamiento de las instituciones y del gobierno.

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podía exigirse durante el periodo en que el funcionario ejercía su encargo, o un año después.

Esta ley, al igual que su predecesora, consagró el sistema bicameral, siendo la Cámara de Diputados quien conociera de las acusaciones o denuncias por delitos y faltas oficiales de los legisladores federales, ministros de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de despacho y el procurador general de la República, en calidad de jurado de acusación, y la Cámara de Senadores como jurado de sentencia.

La ley establecía que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal que no gozaran de fuero, serían juzgados por un "jurado popular", con lo cual reproducía el sistema de su predecesora, no obstante que esta institución del "jurado popular", a pesar de los esfuerzos legislativos para arraigarla en nuestro sistema jurídico, nunca ha operado con eficacia.

También se regulaba la investigación del patrimonio de los funcionarios y empleados públicos cuando se presumía fundadamente el enriquecimiento inexplicable, o si la riqueza detentada por el servidor público o por interpósita persona, sobrepasaba notoriamente a sus posibilidades económicas, tomándose en cuenta sus circunstancias personales y la cuantía de dichos bienes. En este caso, el Ministerio Público, fuese de oficio o por denuncia, investigaba la procedencia de dichos bienes, efectuándose el aseguramiento de aquellos bienes cuya legítima procedencia no hubiese podido justificar debidamente el funcionario o empleado investigado.

7. Conclusión del contenido y reformas del título IV constitucional hasta antes de sus reformas iniciadas en 1982

El título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, integrado por los artículos 108 a 114, regulaba la responsabilidad de los funcionarios públicos de una manera incompleta y confusa, lo que originaba grave dificultad para hacer efectiva dicha responsabilidad.

En su artículo 108 señalaba que los altos funcionarios de la Federación eran responsables tanto por los delitos comunes que cometieron durante el tiempo de su encargo, como por los delitos, faltas u omisiones en que incurriesen en el

propio ejercicio del cargo, introduciendo una distinción entre delitos comunes y "delitos oficiales", sin precisar los criterios de distinción correspondientes.

El artículo 109 contenía la declaratoria de procedencia o procedimiento de desafuero en el caso de que los altos funcionarios cometieran un delito común que se tramitaba ante la Cámara de Diputados, salvo para el caso del presidente de la República en el cual la Cámara de Diputados actuaba como acusador ante la Cámara de Senadores, que actuaba como juzgador.

Los artículos 110, 111 y 113 se referían a los "delitos oficiales", cuya definición no precisaban y que podían considerarse como las infracciones, faltas u omisiones en que incurriesen los funcionarios públicos en el desempeño de su cargo, y disponían que respecto a dichos "delitos oficiales" no se gozaba de fuero. El segundo párrafo del artículo 110 contenía una contradicción con lo dispuesto por el artículo 109 en materia de fuero; el artículo 111 establecía el procedimiento, pero introdujo una distinción entre "altos funcionarios" y los funcionarios y empleados restantes; el artículo 112 prohibía el indulto por "delitos oficiales", y el artículo 113 contenía un plazo de prescripción para "delitos oficiales", limitado al periodo en que se ejercía el cargo y un año después.

Finalmente el artículo 114 disponía que no existía fuero ni inmunidad en relación con demandas del orden civil.

Como resulta de lo anterior los artículos 108 y 109 se referían a responsabilidad penal y a la declaratoria de procedencia a desafuero, aunque mezclando esta responsabilidad penal con la responsabilidad política; los artículos 110 a 113 confundían la responsabilidad política con responsabilidad penal y responsabilidad administrativa, pues no obstante que su materia principal era el juicio político introducían disposiciones relativas a la responsabilidad penal y a la responsabilidad administrativa, y el artículo 114 se refería a la responsabilidad civil.

Los artículos 108 a 114 constitucionales respondían a razones históricas, políticas y jurídicas, que no resultan relevantes para efecto del tema que aborda este trabajo por lo que su repetición resulta innecesaria, pero sí es conveniente destacar que desde 1917 solamente el artículo 111 Constitucional sufrió tres reformas:

1. La publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 1928 para fundar la expedición de una ley de responsabilidades de funcionarios y empleados y para conceder al presidente de la República la facultad de solicitar ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de ministros, magistrados y jueces federales.

2. La publicada en el Diario Oficial del 21 de septiembre de 1944 que facultaba al presidente de la República para entrevistarse con el funcionario presuntamente responsable, a efecto de ratificar su destitución.

3. La publicada en el Diario Oficial del 8 de octubre de 1974 para suprimir el concepto de territorios federales, por haber desaparecido.

El título cuarto anterior a las reformas de diciembre de 1982 era, además, omiso respecto de las responsabilidades del jefe del Departamento del Distrito Federal, de los jefes de departamentos administrativos y de los directores de los organismos paraestatales.

Con este marco constitucional, incompleto y confuso, se expidieron las leyes de responsabilidades de funcionarios y empleados de 1940 y de 1979, que vinieron a abundar en la confusión constitucional.

En efecto, la ley de 1940 dejaba al texto constitucional el juicio político por "delitos oficiales" y el desafuero por delitos comunes en que incurriesen los "altos funcionarios", y regulaba lo relativo a delitos comunes y faltas u omisiones administrativas en que

incurriesen funcionarios y empleados, con lo cual violaba el principio de igualdad ante la ley. Además incluía una serie de tipos penales que anteriormente regulaba el código penal, por lo que éste se consideró derogado al respecto. Para completar la confusión sometía a jurado popular a los autores de auténticos delitos y a los autores de conductas ilícitas, pero no delictuosas, realizadas en el desempeño de los cargos.

La ley de 1979 pretendió aclarar la confusión que hemos mencionado, pero en realidad la complicó importantemente; eliminó los tipos penales pero olvidó que el Código Penal estaba derogado al respecto, por lo que se creó una impunidad de alto peligro social, y al pretender describir los llamados "delitos oficiales" incurrió en descripciones que no precisaban los elementos de la ilicitud, por lo que eran claramente anticonstitucionales.

Las críticas a la ley de 1979 no se hicieron esperar y fue unánime la petición de revisar la materia de las responsabilidades de los funcionarios públicos.

A las incuestionables razones jurídicas ya apuntadas, se unió la indignación del pueblo de México ante la corrupción, y su justo reclamo para la renovación moral de la sociedad.

## CAPITULO II

## LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS FRENTE A LA ADMINISTRACION PUBLICA

SUMARIO: 1. Planteamiento; 2. Responsabilidad civil, a) Responsabilidad directa, b) Responsabilidad subsidiaria, c) Responsabilidad solidaria; 3. Responsabilidad penal; 4. Responsabilidad política, a) Sujetos de juicio político, b) Causas, c) Procedimiento, d) Conclusiones.

1. Planteamiento

La responsabilidad en que puede incurrir un servidor público puede contraerse respecto de terceros o respecto de la administración de que forman parte.

En congruencia con el tema que pretende abordarse en el presente trabajo únicamente nos ocuparemos de examinar aquella que se contrae con respecto a la administración pública.

Esa responsabilidad puede ser civil, penal, política o administrativa.

2. Responsabilidad civil

La responsabilidad civil tiene lugar en aquellos casos en que el incumplimiento a las obligaciones a las que está sujeto el servidor público, con motivo del desempeño de sus funciones, produce una afectación o menoscabo en el patrimonio del estado.

La fuente de esta responsabilidad se encuentra en el propia ley, puesto que la relación de servicio público constituye una situación legal.

La responsabilidad civil tiene, de acuerdo con nuestra legislación, como objeto principal al cual se aplica, las faltas cometidas por los servidores públicos con el manejo, custodia o administración de fondos, bienes y valores del gobierno federal o a su cuidado. Es requisito indispensable para estos empleados caucionar su manejo a través del Fondo para Indemnizaciones al Erario Federal, para que, en su caso, éste responda a favor del fisco federal por los daños o pérdidas que sufra.

Asimismo resulta conveniente señalar que el artículo 46 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, establece que los servidores públicos y demás personal a que se refiere el artículo 2º de la misma Ley serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la hacienda pública federal del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier entidad de la administración pública paraestatal,

por actos u omisiones que les sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de dicha Ley inherentes a su cargo, o relacionadas con su función o actuación.

Lo mismo sucede con la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, que alude también, entre otros, a la formulación de pliegos de observaciones o pliegos preventivos de responsabilidades cuando se descubran irregularidades por actos u omisiones que entrañen dolo, culpa o negligencia, incumplimiento de alguna de las obligaciones relacionadas con la actuación de las personas que tienen a su cargo la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos o valores, que se traduzcan en daños o perjuicios al erario federal.

Fuera de estos casos, la responsabilidad civil tiene una aplicación restringida, pues aparte de que, por razones mismas de la organización administrativa, la intervención de varios servidores públicos en el acto perjudicial hace difícil la imputación de dicha responsabilidad.

Cabe señalar sin embargo que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, establece dentro del procedimiento administrativo que se sigue para lograr el resarcimiento del patrimonio afectado,

tres tipos de responsabilidad, dos de ellos imputables a servidores públicos.

La responsabilidad directa y la responsabilidad subsidiaria y una tercera más imputable a los particulares, a saber, la responsabilidad solidaria.

a) Responsabilidad directa

El artículo 46 de la citada Ley de Presupuesto establece que las responsabilidades se constituirían, en primer término, a las personas que hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron.

De esta manera es el servidor público quien se encuentra directamente obligado a determinada conducta en virtud de su contacto con el servicio público, siendo él quien responde por su propia conducta cuando ésta resulta ilícita, sea por violación de un deber, por falta administrativa o bien por la comisión de un delito. En estos casos, el sujeto obligado y responsable es el mismo al que se le aplica la sanción, pues no puede obligarse por la conducta de otro, ni puede un servidor público responder por el incumplimiento de la obligación ajena, sino que responde por el incumplimiento propio.

La responsabilidad directa imputable a los servidores públicos como concepto jurídico, permite la máxima individualización de la conducta del servidor público cuando

ésta es el origen de este tipo de responsabilidad, pues se funda en un elemento de carácter psicológico: La intención de dañar como base principal de la falta administrativa, pero con culpa porque no se hayan tomado las precauciones necesarias, se incurra en descuido, negligencia o falta de previsión. (6)

Lo que constituye la base de este tipo de responsabilidad, es la culpa, abarcando este concepto, tanto cuando hay dolo, des decir, intención de dañar, como cuando existe un acto ejecutado con negligencia, configurativos ellos de responsabilidad derivada por la falta de acatamiento de las obligaciones que impone el servicio público.

#### b) Responsabilidad subsidiaria

El mismo artículo 46 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal al tenor literal de su segundo párrafo expresa: "Las responsabilidades se constituirán en primer término a las personas que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los funcionarios y demás personal que, por la indole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

(6) Rojas, Francisco, Informe al H. Congreso de la Unión, México, SECOGEF, 1984, p. 72.

De dicho párrafo se observa que la denominada responsabilidad subsidiaria, no es una modalidad de la responsabilidad objetiva o responsabilidad por hecho ajeno, toda vez que no se trata de una presunción absoluta de culpa que no pueda ser desvirtuada, ni es válido que en este caso se invoque una presunción de culpa por considerar que el jefe inmediato o superior jerárquico hiciera una elección torpe del servidor público subordinado causante del daño, a diferencia de la responsabilidad subsidiaria reconocida en el artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal imputable al estado por los actos de sus funcionarios y empleados en la que sí es posible sostener una presunción de culpa imputable al propio estado.

Así tenemos que, la denominada responsabilidad subsidiaria no es otra distinta que la misma responsabilidad directa, pues al servidor público que por la indole de sus funciones se le constituya una responsabilidad de esta naturaleza, será porque con su conducta dolosa, culposa o negligente omitió la revisión o autorizó los actos de otros servidores públicos que dañaron el patrimonio de la administración pública.

A diferencia de la responsabilidad subsidiaria que señala el ya citado artículo 1928 del Código Civil, en la que la presunción de culpa del estado no podrá ser desvirtuada y la responsabilidad se hará efectiva contra el

estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

En tanto que la responsabilidad subsidiaria a que se refiere el artículo 46 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y el artículo 105 del Reglamento de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, no se constituirá en contra de servidores públicos distintos a los que cometieron la falta, sin importar el grado de ésta, sino que ellos responderán por su propia conducta, configurándose en consecuencia dos hechos diferentes generadores de responsabilidad, es decir dos incumplimientos de obligaciones diversas.

Por las razones expuestas es de afirmarse que la "responsabilidad subsidiaria" es más bien, la misma responsabilidad directa, pues el servidor público de que se trate no responde por acto ilícito ajeno sino por el propio, de tal suerte que es condición necesaria distinguir estas conductas.

Así entonces, cabe señalar que el hecho de que un servidor público respondiese con bienes suficientes de su patrimonio por hecho ilícito propio, no sería bastante como para dejar en suspenso o sin materia el procedimiento del servidor público que no revisó o autorizó tal hecho ilícito,

pues por existir dos incumplimientos a las obligaciones del servicio público, la exigibilidad de la responsabilidad de uno no libera de la propia al otro.

De esta manera un servidor público no responde con su patrimonio por la conducta ajena sino por la propia, no pudiéndose sostener lo contrario según se desprende del citado artículo 46 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y del Reglamento de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores.

c) Responsabilidad solidaria

En el multicitado artículo 46, tercer párrafo, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y en el artículo 106 del Reglamento de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, se establece que serán responsables solidarios con los funcionarios y demás personal del servicio público, los particulares en los casos que hayan participado y originen una responsabilidad.

Estas normas exigen un tratamiento muy delicado, pues se deben distinguir varios supuestos con vías y consecuencias jurídicas diferentes, so riesgo de que la actuación de la autoridad sea objeto de controversia constitucional con pocas expectativas de éxito.

En primer término debe entenderse que la base configurativa de este tipo de responsabilidad imputable a particulares no es el simple hecho de participar por algún medio, sea este convenio, contrato, etcétera, con la administración pública federal, ni tampoco se genera por la responsabilidad en que puedan incurrir los servidores públicos con los que aquellos tengan trato, sino que es necesario que dichos particulares intervengan indebidamente junto con los servidores públicos en la comisión de la falta administrativa, para que éstos queden obligados solidariamente a la reparación del daño.

En razón de lo antes expuesto resulta conveniente precisar que si bien existen diversas opiniones en el sentido de que la responsabilidad a que hacen alusión los ordenamientos legales antes aludidos no es otra que la responsabilidad administrativa, opinamos que si bien el procedimiento que se sigue para su determinación efectivamente guarda dicha característica, el efecto resarcitorio que se persigue, acorde con lo dispuesto por el artículo 1910 del Código Civil, es de naturaleza civil.

### 3. Responsabilidad penal

Aunque objeto de muchas reformas anteriores, el código penal conservaba en esta materia la fisonomía de sus antecesores decimonónicos, fisonomía que, en su caso

particular, reflejaba una tradición legislativa nacional no caracterizada precisamente por una minuciosidad apreciable en la acuñación de los tipos penales relativos a los servidores públicos en el ejercicio de su ministerio. ( )

La responsabilidad penal de los servidores públicos tiene lugar por delitos que solo con esa calidad se pueden cometer, o bien por actos en los que se considera como una agravante la circunstancia de que su autor desempeñe una función pública. (7)

Toda vez que los distintos tipos susceptibles de ser consumados por los servidores públicos sugieren formas de conducta de contenido análogo a las obligaciones previstas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, objeto principal del tema del presente trabajo, a continuación y de manera esquemática se transcribe su contenido según se dispone en el código penal clasificando la forma de conducta, resultado, elementos típicos, culpabilidad y punibilidad.

EJERCICIO INDEBIDO DE SERVICIO PUBLICO. FRACCIONES I, II,  
III Y IV ARTICULO 214 DEL CODIGO PENAL

SUJETO ACTIVO: SERVIDOR PUBLICO

SUJETO PASIVO: ESTADO

---

(7) González de la Vega, Francisco, Derecho Penal Mexicano, 13ª edición, México, Editorial Porrúa, S. A., 1975, p. 152.

I. Ejercer funciones de un cargo sin el cumplimiento de los requisitos de ley o sin tomar posesión legítima.

BIEN JURIDICO: LEGALIDAD

II. Seguir ejerciendo funciones a pesar de su revocación, suspensión o destitución.

BIEN JURIDICO: LEGALIDAD

III. Teniendo conocimiento de algo que afecte gravemente el patrimonio de la administración pública, no se dé aviso o no se haga lo posible, pudiendo hacerlo, para evitarlo.

IV. Destrucción, ocultamiento utilización o no ilícitos de información o documentación a la que se tenga acceso o se custodie.

BIEN JURIDICO: LEALTAD Y LEGALIDAD

FORMAS DE CONDUCTA: Acción (fracciones I, II y III); Omisión (fracción III). Unisubsistente y plurisubsistente.

RESULTADO: Formal o de mera conducta (fracciones I, II y III); Material (fracción IV). Instantáneo, continuado y de daño o lesión.

ELEMENTOS TIPICOS: Objetivo y normativo (las cuatro fracciones); subjetivo (fracción III).

CULPABILIDAD: DOLOSA

**PUNIBILIDAD:** Al infringir las fracciones I o II, la sanción será de tres días a un año de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito y destitución e inhabilitación de un mes a dos años.

Si las fracciones III y IV son las violadas, se impondrán de dos a siete años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito y destitución e inhabilitación de un mes a dos años.

Si las fracciones III y IV son las violadas, se impondrán de dos a siete años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de dos a siete años.

**ABUSO DE AUTORIDAD. FRACCIONES I A XII DEL ARTICULO 215 DEL CODIGO PENAL**

**SUJETO ACTIVO:**

**SUJETO PASIVO: ESTADO**

I. Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto, reglamento, cobro impuesto o cumplimiento de resolución judicial, se pida el auxilio de la fuerza pública con ese objeto.

**BIEN JURIDICO: LEGALIDAD Y LEALTAD**

II. A virtud de la función se ejerza violencia a una persona sin causa legítima, la vejare o insultare.

BIEN JURIDICO: LEGALIDAD

III. Negar o retardar indebidamente a los particulares la protección o servicio que deba dárseles o impedir la presentación a ocuro de solicitud.

IV. Negar injustificadamente el despacho de un negocio dentro de los términos establecidos, aun so pretexto de obscuridad.

BIEN JURIDICO. LEGALIDAD

V. Negar indebidamente el auxilio de la fuerza pública siendo el encargado de su manejo.

BIEN JURIDICO: LEGALIDAD

VI. Siendo el responsable de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de sanciones privativas de libertad reciba presa, detenida, arrestada o interna a una persona sin dar parte a la autoridad correspondiente, niegue que está detenida si lo estuviere, o no cumpla la orden de libertad.

BIEN JURIDICO: LEGALIDAD Y LEALTAD

VII. No denunciare estando en sus atribuciones la privación ilegal de la libertad de alguien (teniendo noticia de él).

BIEN JURIDICO: LEGALIDAD Y LEALTAD

VIII. Cuando obligue se le entreguen fondos no confiados a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente.

BIEN JURIDICO: HONRADEZ

IX. Se obtenga del subalterno parte de los sueldos de él, dádivas o cualquier servicio.

BIEN JURIDICO: HONRADEZ

X. Otorgue empleo o comisión remunerados a sabiendas que no se prestará.

BIEN JURIDICO: HONRADEZ

XI. Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado con conocimiento de ello.

BIEN JURIDICO: LEALTAD Y LEGALIDAD

XII. Se otorgue identificación que acredite el carácter de servidor público, sin que realmente se desempeñe.

BIEN JURIDICO: LEALTAD Y LEGALIDAD

FORMAS DE CONDUCTA: Acción (fracciones I, II, III, VI, VIII, IX, X, XI y XII); omisión (fracciones III, IV, V, VI y VII). Unisubsistente y plurisubsistente.

RESULTADO: Formal y de mera conducta (todas las fracciones); material (fracciones VIII y IX). Instantáneo, continuado y de daño o lesión.

ELEMENTOS DEL TIPO: Objetivo (todas las fracciones); normativo (I a VIII y XI); subjetivo (fracciones I, VII, X y XI).

CULPABILIDAD: DOLOSA

PUNIBILIDAD: Se impondrán de uno a ocho años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito, destitución e inhabilitación de uno a ocho años. Las mismas sanciones serán impuestas a quienes acepten los nombramientos, contrataciones e identificaciones a que se refieren las fracciones X, XI y XII.

COALICION DE SERVIDORES PUBLICOS. ARTICULO 216 DEL CODIGO PENAL

SUJETOS ACTIVOS: SERVIDORES PUBLICOS

SUJETO PASIVO: ESTADO

Los servidores públicos que se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su

ejecución o dimitan de sus puestos con el fin de suspender la administración pública.

No lo producen los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o del derecho de huelga.

BIEN JURIDICO: LEGALIDAD Y LEALTAD

FORMAS DE CONDUCTA: Acción, unisubsistente y plurisubsistente.

RESULTADO: Formal o de mera conducta. Instantáneo con efectos permanentes y permanente, de daño o lesión.

ELEMENTOS DEL TIPO: Objetivo, normativo y subjetivo.

CULPABILIDAD: DOLOSA

PUNIBILIDAD: De dos a siete años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito y destitución e inhabilitación de dos a siete años.

USO INDEBIDO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES. FRACCIONES I, II Y III ARTICULO 217 CODIGO PENAL

SUJETO ACTIVO: SERVIDOR PUBLICO Y TODA PERSONA

SUJETO PASIVO: ESTADO

I. Servidor público que INDEBIDAMENTE:

A) Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación o aprovechamiento y uso de bienes del dominio de la Federación.

BIEN JURIDICO: LEGALIDAD

B) Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico.

BIEN JURIDICO: LEGALIDAD

C) Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, etcétera, con respecto a bienes y servicios prestados en la administración pública federal y en el Distrito Federal.

BIEN JURIDICO: LEGALIDAD

D) Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones o coloque fondos y valores con recursos económicos públicos.

BIEN JURIDICO: LEGALIDAD Y HONRADEZ

II. Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación interior o sea parte en las mismas.

BIEN JURIDICO: LEGALIDAD

III. El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les de a sabiendas una aplicación pública diferente de su destino o hiciera un pago ilegal.

BIEN JURIDICO: LEGALIDAD Y HONRADEZ

FORMAS DE CONDUCTA: Acción. Unisubsistente y plurisubsistente.

RESULTADO: Formal en todas las hipótesis, aun cuando a virtud de la fracción III lo más lógico es que se produzca un detrimento patrimonial. Instantáneo, continuado y de daño o lesión.

ELEMENTOS DEL TIPO: Objetivo y normativo (todas las fracciones); y subjetivo (fracción III).

CULPABILIDAD: DOLOSA

PUNIBILIDAD: Cuando el monto a que asciendan las operaciones no exceda del equivalente de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo y destitución en su caso e inhabilitación de tres meses a dos años.

Cuando exceda de 500 veces, de dos a doce años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario

vigente en el Distrito Federal, destitución e inhabilitación de dos a doce años.

CONCUSION ARTICULO 218 DEL CODIGO PENAL

SUJETO ACTIVO: SERVIDOR PUBLICO

SUJETO PASIVO: CONTRIBUYENTE Y EL ESTADO

Lo produce el servidor público que a título de impuesto, contribución, recargo, crédito, salario o emolumento, exija dinero, valores, servicio o cualquier otra cosa que sea indebida o en mayor cantidad de la prevista por la ley.

BIEN JURIDICO: LEGALIDAD Y HONRADEZ

FORMAS DE CONDUCTA: Acción. Unisubsistente y plurisubsistente.

RESULTADO: Formal. Instantáneo, continuado, de daño y lesión.

ELEMENTOS DEL TIPO: Objetivo, normativo y subjetivo.

CULPABILIDAD: DOLOSA

Cuando lo exigido indebidamente exceda de 500 veces el salario mínimo la sanción será de dos a doce años de prisión, multa de 300 a 500 veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de dos a doce años.

INTIMIDACION. FRACCIONES I Y II ARTICULO 219 CODIGO PENAL

SUJETO ACTIVO: SERVIDOR PUBLICO

SUJETO PASIVO. EL PARTICULAR Y EL ESTADO

I. Servidor público que por sí o por interpósita persona coaccione, inhíba o intimide a cualquier persona, para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa con respecto a la probable responsabilidad de una conducta sancionada por la legislación penal, o por la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos.

BIEN JURIDICO: LEGALIDAD Y LEALTAD

II. El servidor público que con motivo de lo anterior realice una conducta ilícita u omita una lícita debida, que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten o de algún tercero con quienes guarden vínculo familiar, de negocios o afectivo.

BIEN JURIDICO: LEGALIDAD Y LEALTAD

FORMAS DE CONDUCTA: Acción. Unisubsistente y plurisubsistente.

RESULTADO: Formal. Instantáneo y de daño o lesión.

ELEMENTOS DEL TIPO: Objetivo y normativo (las dos fracciones); y subjetivo (fracción I).

CULPABILIDAD: Dolosa

PUNIBILIDAD: De dos a nueve años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a nueve años.

EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES. FRACCIONES I Y II ARTICULO 220 CODIGO PENAL

SUJETO ACTIVO: SERVIDOR PUBLICO Y PARTICULAR

SUJETO PASIVO: ESTADO

I. Servidor público que en el desempeño de sus funciones indebidamente otorgue contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias y exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al mismo, a su cónyuge, descendientes, ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, o un tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

BIEN JURIDICO: HONESTIDAD, IMPARCIALIDAD Y LEALTAD

II. Servidor público que valiéndose de la información que posea por su cargo, haga inversiones, enajenaciones o adquisiciones o cualquier otro acto que le produzca algún

beneficio público indebido o bien a las personas mencionadas en la facción anterior.

BIEN JURIDICO: HONESTIDAD, IMPARCIALIDAD Y LEALTAD

FORMAS DE CONDUCTA: Acción. Unisubsistente y plurisubsistente.

RESULTADO: Materias, instantaneo, continuado y de daño o lesión.

ELEMENTOS DEL TIPO: Ambas fracciones están dotadas de objetivo y normativo.

CULPABILIDAD: DOLOSA, sosteniéndose por algunos pensadores que también tiene cabida la culposa.

PUNIBILIDAD: Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones no exceda de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años.

Cuando la cuantía exceda de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de dos a doce años de prisión, multa de 30 a 500 veces el salario mínimo diario, destitución e inhabilitación de dos a doce años.

TRAFICO DE INFLUENCIA. FRACCIONES I, II Y III DEL ARTICULO  
221 DEL CODIGO PENAL

SUJETO ACTIVO: SERVIDOR PUBLICO Y PARTICULAR

SUJETO PASIVO: ESTADO

I. Servidor público que promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades de su función.

BIEN JURIDICO: LEGALIDAD, LEALTAD E IMPARCIALIDAD

II. Cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión de la fracción anterior.

BIEN JURIDICO: LEGALIDAD Y LEALTAD

III. Servidor público que por sí o interpósita persona, indebidamente solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo de otro servidor público, que produzca beneficio económico para sí o para cualquiera de los parientes a que se refiere la fracción I del numeral 220 del Código Penal.

BIEN JURIDICO: LEGALIDAD, IMPARCIALIDAD Y  
HONRADEZ

FORMAS DE CONDUCTA: Acción. Unisubsistente y  
plurisubsistente.

RESULTADO: Formal (fracciones I y II); material (fracción III), instantáneo y de daño o lesión.

ELEMENTOS DEL TIPO: Objetivo y normativo (las tres fracciones).

CULPABILIDAD: DOLOSA

PUNIBILIDAD: Se impondrán de dos a seis años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, destitución e inhabilitación de dos a seis años.

COHECHO. FRACCIONES I Y II ARTICULO 222 DEL CODIGO PENAL

I. Servidor público que por sí o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro dinero o cualquier otra dádiva, o acepte una promesa para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones.

BIEN JURIDICO: HONESTIDAD, LEALTAD E IMPARCIALIDAD

II. El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a algún servidor público para que éste haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

BIEN JURIDICO: HONESTIDAD, LEALTAD, IMPARCIALIDAD Y LEGALIDAD

FORMAS DE CONDUCTA: Acción y omisión. Unisubsistente y plurisubsistente.

RESULTADO: Formal o de mera conducta. Instantáneo, continuado y de daño o lesión.

ELEMENTOS DEL TIPO: De manera expresa son dables el objetivo y el normativo en ambas fracciones, pudiéndose sostener que el subjetivo se encuentra implícito.

CULPABILIDAD: DOLOSA

PUNIBILIDAD: Cuando la cantidad o el monto de la dádiva o promesa no exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años. Cuando exceda de 500 veces el salario mínimo, la sanción será de dos a catorce años de prisión, multa de 300 a 500 veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de dos a catorce años.

En ningún caso se devolverá a los responsables del cohecho el dinero o dádivas entregados, los que se aplicarán en beneficio del Estado.

PECULADO. FRACCIONES I, II, III Y IV ARTICULO 223 DEL  
CODIGO PENAL

SUJETO ACTIVO: SERVIDOR PUBLICO Y CUALQUIER PARTICULAR

SUJETO PASIVO: ESTADO

I. Servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por su cargo los hubiese recibido en administración, depósito u otra causa.

BIEN JURIDICO: HONESTIDAD Y LEALTAD

II. Servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos del tipo de uso indebido de atribuciones y facultades, a fin de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o con el propósito de denigrar a cualquier persona.

BIEN JURIDICO: HONESTIDAD Y LEALTAD

III. Cualquier persona que acepte realizar las promociones o denigraciones a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios que derivan del uso indebido de atribuciones y facultades.

BIEN JURIDICO: HONESTIDAD

IV. Cualquier persona que sin ser un servidor público y estando obligada a la custodia, administración o

aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos.

BIEN JURIDICO: HONESTIDAD

FORMAS DE CONDUCTA: Acción. Unisubsistente y plurisubsistente.

RESULTADO: Formal (fracciones I y II); material (fracción III y IV). Instantáneo, continuado y de daño o lesión.

ELEMENTOS DEL TIPO: Objetivo y normativo (las cuatro fracciones); subjetivo (fracción II).

CULPABILIDAD: DOLOSA

PUNIBILIDAD: Cuando el monto de lo distraído o de los fondos empleados indebidamente no exceda de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años.

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de 500 veces, la sanción será de dos a catorce años de prisión, multa de 300 a 500 veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de dos a catorce años.

**ENRIQUECIMIENTO ILICITO. ARTICULO 224 DEL CODIGO PENAL****SUJETO ACTIVO. SERVIDOR PUBLICO Y PARTICULAR****SUJETO PASIVO: ESTADO Y CUALQUIER PARTICULAR**

El servidor público que no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre, o de aquéllos con respecto a los cuales se conduzca como dueño. Asimismo quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiriera o haya adquirido, en contravención de la ley, a sabiendas de esta circunstancia.

**BIEN JURIDICO: LEGALIDAD Y HONRADEZ**

**FORMAS DE CONDUCTA:** Acción y omisión. Unisubsistente y plurisubsistente.

**RESULTADO:** Formal desde el punto de vista estrictamente típico, aun cuando entraña un beneficio patrimonial indebido que en algunas ocasiones produce un detrimento o daño material en contra del Estado, dándose también contra particulares. Instantáneo, continuado y de daño o lesión.

**ELEMENTOS DEL TIPO: Objetivo, normativo y subjetivo.****CULPABILIDAD: DOLOSA**

**PUNIBILIDAD:** Decomiso en beneficio del Estado de los bienes cuya procedencia legítima no se acredite. Cuando el monto del enriquecimiento ilícito no exceda de 5,000 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de tres a dos años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años. Si el enriquecimiento ilícito excede de 5,000 veces el salario mínimo se impondrán de dos a catorce años de prisión, multa de 300 a 500 veces el salario mínimo, destitución e inhabilitación de dos a catorce años.

#### 4. Responsabilidad política

##### a) Sujetos de juicio político.

Se puede definir la "responsabilidad política" como aquella que puede atribuirse a un servidor público de otra jerarquía como consecuencia de un juicio político con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación penal común. (8)

El artículo 109 constitucional en su fracción I, al tenor literal expresa que "se impondrán mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110, a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando

---

(8) Orozco Henríquez, José de Jesús, Regimen constitucional de las responsabilidades de los funcionarios públicos, México, Editorial Manuel Porrúa, 1984, p. 117.

en ejercicio de sus funciones incurran en actos y omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y a su vez el artículo 110 constitucional establece que los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, el jefe del Departamento del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstos y fideicomisos públicos serán sujetos de juicio político.

Los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos del título IV por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen así como por el manejo de recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Es de señalarse que si bien en algunos artículos de la ley se alude todavía al disfrute del fuero por parte de estos servidores, con dicha palabra no se está refiriendo a

la existencia de jurisdicciones especiales que en otros tiempos existieron en nuestro país como auténticos privilegios que tenían determinadas personas para ser juzgados por tribunales de su clase y no por la justicia común, los cuales están prohibidos por la Constitución.

Cuando se emplea el término "fuero" en la actual ley se designa la inmunidad relativa de ciertos servidores públicos frente a la jurisdicción penal, pues esta última adquiere plenitud una vez removido el fuero, o en otras palabras una vez agotado el requisito de procedibilidad se encuentra el inculcado totalmente sujeto a la jurisdicción común.

Al respecto cabe señalar que no existe ningún régimen de privilegio en favor de los servidores públicos señalados, sino al contrario, que por su gran investidura se ven sujetos a varios tipos de responsabilidad.

b) Causas.

El artículo 66 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que el juicio político será procedente cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que nos referimos anteriormente, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho y el artículo 7 prescribe las causales del juicio político señalando que "redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

"I. El ataque a las instituciones democráticas;

"II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

"III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

"IV. El ataque a la libertad de sufragio;

"V. La usurpación de atribuciones;

"VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento de las instituciones;

"VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y

"VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal".

Entre estas causales de juicio político es de destacarse, porque no se contempla en la anterior ley, la consagrada en la fracción VIII y con ello se incorpora una

importantísima materia que hasta antes de la vigente ley no se le había dado la atención que exigía, que es la determinación de responsabilidad política por el manejo y ejecución de los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal.

El juicio político únicamente puede iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y un año después de haber concluido sus funciones.

Es a la Cámara de Diputados a quien compete realizar la instrucción del procedimiento referente a juicio político, es decir actuará como órgano de acusación, y la Cámara de Senadores fungirá como jurado de sentencia.

Las cámaras, a través de su Gran Comisión, habrán de integrar comisiones para el despacho de asuntos,

proponiendo la integración de una comisión a cuyo cargo estará la substanciación de los procedimientos a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades, sin dejar de tomar en cuenta lo preceptuado por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez substanciado lo anterior, cada cámara designará, cuatro integrantes de cada una de las comisiones que formarán la sección instructora en la Cámara de Diputados y de enjuiciamiento en el Senado.

c) Procedimiento.

Con base en lo ordenado por el artículo III constitucional vigente, el artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidades dice a la letra: "Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular por escrito denuncia ante la Cámara de Diputados por las conductas a que se refiere el artículo 7º, y por lo que toca a los gobernadores de los estados, diputados a las legislaturas locales y magistrados de los tribunales de justicia locales por las que determina el párrafo segundo del artículo 5º. Presentada la denuncia y ratificada dentro de tres días naturales, se turnará de inmediato con la documentación que los acompañe a las comisiones de gobernación, puntos constitucionales y de justicia; para que determinen si la conducta atribuida corresponde a las enumeradas por aquellos servidores públicos a que se refiere el artículo 2º, así como si la denuncia es procedente y por lo tanto amerita la incoación del procedimiento".

d) Conclusiones.

Cumplido el término para la presentación de alegatos (seis días naturales a partir del momento en que fenece el de los tres días naturales en que se da vista al denunciante, el indiciado y sus defensores, del contenido del expediente), se hayan presentado o no, la sección

instructora deberá formular conclusiones con base en las constancias del citado expediente.

Si la Cámara resuelve que no procede acusar al servidor público, continuará en el ejercicio de su cargo. En caso contrario se pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, remitiendo el expediente de acusación no sin antes designar una comisión de tres diputados, para que sostengan aquella en el Senado.

Las conclusiones las entregará la sección a la secretaría de la Cámara de Senadores.

La secretaría, a su vez, dará cuenta de ello al presidente del Senado, mismo que anunciará que se erija éste en jurado de sentencia dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones. La comisión de los tres diputados que sostendrán la acusación, serán citados al igual que el acusado y su defensor.

Abierta la audiencia a que alude el artículo 24 de la ley, el presidente del Senado declarará que sea erigido en jurado de sentencia y enseguida la secretaría leerá las conclusiones formuladas por la sección de enjuiciamiento; después hará uso de la palabra la comisión de diputados, el acusado y su defensor.

Substanciado lo anterior y retirados que fueren el servidor público y su defensor y permaneciendo los diputados

en la sesión, se procederá a discutir y votar las conclusiones, para que en tales condiciones el presidente haga la declaratoria que corresponda.

Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.

## CAPITULO III

## LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Sujetos; 3. Causas, 4. Sanciones; 5. Autoridades aplicadoras; 6. Instancias previas al procedimiento administrativo, a) Recepción, b) Admisión, c) Tramitación, d) Investigación; 7. Substanciación del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, a) Citación, b) Audiencia, c) Resolución, d) Notificación de la resolución, e) Supletoriedad en materia administrativa, f) El sistema de responsabilidades y los derechos laborales, g) Substanciación del procedimiento tratándose de servidores públicos de confianza, h) Substanciación del procedimiento tratándose de servidores públicos de base; 8. Medios de impugnación.

1. Introducción

La adopción de un sistema de responsabilidades en el servicio público busca orientar la mejor definición de las obligaciones de quienes en el mismo desempeñan un empleo, cargo o comisión; de igual manera busca precisar sanciones cuya eficacia evite y prevenga la incidencia o recurrencia de faltas en el desarrollo de sus funciones y cumplimiento de sus deberes. (9)

El Estado al expedir la normatividad jurídica debe considerar las mejores alternativas para que sus gobernados cuenten con instrumentos ideales que permitan obligar a los (9) Renovación moral de la sociedad, publicación de la Secretaría de Gobernación, México, 1983, p. 27.

servidores públicos, en todo régimen democrático como lo es el que los mexicanos vivimos, a no salirse del marco de competencia y facultades que estrictamente les confiera la ley, de tal manera que cualquier transgresión al marco referido pueda ser susceptible de corregirse, y en su caso sancionarse.

Efectivamente, "la posibilidad de sancionar desviaciones no debe resultar objeto único de un sistema jurídico de responsabilidades pues entonces su naturaleza se verá desvirtuada. De tal manera resulta indispensable exaltar su esencia preventiva y la oportunidad de adecuar las sanciones a la gravedad de la conducta".(10)

El actual régimen de responsabilidades en México se encuentra integrado por cuatro sectores: Político, administrativo, penal y civil, cuya regulación la encontramos integrada por el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los tipos delectivos previstos por el Código Penal, el daño moral regulado por el Código Civil y, como instancia de control, el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por el cual se da existencia jurídica a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

---

(10) Ibidem, p. 14.

Objeto del presente capítulo lo constituye la responsabilidad administrativa cuyo fin se ha enfocado a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el cumplimiento de las funciones de quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública.

El fundamento legal del citado régimen lo encontramos en el artículo 109, fracciones III, 113 y 114, párrafo tercero de la Constitución Federal, así como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

## 2. Sujetos

Efectivamente, el artículo 108 constitucional, en su primer párrafo, comienza definiendo a los servidores públicos para los efectos de las responsabilidades a que alude el título cuarto constitucional, en los siguientes términos: "representantes de elección popular, miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a 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".

A continuación el referido texto constitucional habla de la imputabilidad del presidente de la República, como lo refería el texto anterior a esta reforma.

Luego refiere, de acuerdo con el equilibrio de los poderes constituidos, a los funcionarios locales, añadiendo a los magistrados de los tribunales superiores de los estados señalando, al igual que en la redacción del anterior texto, que son responsables por violación a la Constitución y a las leyes federales, agregando ahora "así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales".

Por su parte, el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos reitera que serán sujetos de dicha ley los servidores públicos mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional, y añade a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. A nuestro entender, esa disposición excede lo previsto por la propia constitución política y se presta a confusión respecto de la responsabilidad de sujetos que, sin guardar la característica de servidores públicos, manejan o aplican recursos económicos federales, sin embargo, de la lectura del artículo 46 de la citada ley de responsabilidades, entendemos que únicamente para efecto de la responsabilidad administrativa que regula el título tercero del ordenamiento en cuestión serán los servidores públicos, descartando así la posibilidad de imputar dicha responsabilidad a cualquier otro sujeto que no guarde dicha característica.

### 3. Causas

Las causas por las cuales se puede exigir responsabilidad administrativa a un servidor público por actos u omisiones que atenten contra la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, se encuentran fundamentalmente señaladas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos cuyo fundamento lo encontramos en el artículo 113 constitucional.

Al respecto resulta conveniente precisar que el mencionado artículo 47 plantea las causas de responsabilidad en el sentido de obligaciones a las que todo servidor público se encuentra sujeto, pretendiendo con ello establecer un catálogo de obligaciones o un código de conducta que desde nuestro punto de vista no debería ser sujeto de la regulación de una ley sino es estrictamente referido como "causas de responsabilidad administrativa" dejando el concepto de "código de conducta" a la recopilación de obligaciones que prevén las normas de derecho público.

Asimismo el primer párrafo del muticitado artículo 47 indica que el incumplimiento de las obligaciones que en él se precisan "dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra y sin perjuicio de sus derechos laborales,

previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas".

En tal virtud y toda vez que la redacción de dicho numeral no permite una atinada interpretación, resulta conveniente precisar que la intención del legislador se limitó a precisar que la aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público circunscribe su competencia al ámbito administrativo, sin afectar los derechos laborales de los servidores públicos en los términos que precisaremos más adelante.

Por su parte dicho artículo refiere 22 obligaciones cuya redacción genérica y probablemente por la intención de constituirse en "código de conducta", dan lugar a que las autoridades encargadas de verificar su cumplimiento se vean investidas de una facultad discrecional que de no ser ejercida con la prudencia e imparcialidad necesarias, dan lugar a la comisión de abusos en su aplicación.

Las referidas 22 causas de responsabilidad enumeradas como se dijo, en su carácter de obligaciones, se resumen a las siguientes:

1. Falta de diligencia en el servicio encomendado;
2. Ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia;
3. Desvío de recursos, facultades e información;

4. Mala conducta en su empleo, cargo o comisión y faltas de respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud con las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

5. Incurrir en malos tratos o agravios con los inferiores jerárquicos;

6. Falta de respeto o insubordinación ilegítima con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos;

7. El no informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas que tuviese sobre la procedencia de las ordenes que recibe;

8. Ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de que éste ha concluido en el mismo;

9. Autorizar a un inferior a faltar más de 15 días continuos o 30 discontinuos en un año u otorgar concesiones laborales con goce total o parcial del sueldo, y otras percepciones cuando las necesidades del servicio no lo exijan;

10. Ejercer algún otro empleo, cargo o comisión incompatible;

11. Intervenir en el nombramiento de alguna persona que se encuentre inhabilitada por resolución firme de la autoridad competente;

12. No excusarse de intervenir en algún asunto bajo su competencia cuando tenga impedimento para ello;

13. No informar al superior jerárquico de la imposibilidad de excusar de algún asunto de su competencia cuando tenga impedimento para ello;

14. Recibir, solicitar o aceptar por sí o por conducto de tercera persona dinero u objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior a su valor en el mercado, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades se encuentren relacionadas con las funciones que desarrolle el servidor público y que implique intereses en conflicto, incluso hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

15. Obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones que el Estado le otorga por el desempeño de su función;

16. Intervenir en el nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier persona sobre la que tenga interés personal;

17. No presentar su declaración de situación patrimonial;

18. Desatender órdenes de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación;

19. No informar a su superior jerárquico respecto de inobservancia de obligaciones de sus subalternos;

20. Incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;

21. Las demás que impongan las leyes y reglamentos.

Al respecto conviene precisar las siguientes observaciones:

La fracción primera limita la obligación a la diligencia con la que el servidor público se debe desempeñar; sin embargo dicho término no encuentra un parámetro de carácter legal que permita precisar con certeza cuando se ha dejado de actuar sin ese sentido, sin embargo entendemos, por deducción, que ello será cuando no existiendo causa justificable a criterio de la autoridad se incurra en actos u omisiones que causen la suspensión o deficiencia del servicio encomendado.

La fracción tercera precisa que deberá utilizarse la información reservada a la cual el servidor público tenga acceso para los fines a que éste afecta, sin embargo el término "reservada" resulta genérico toda vez que si bien existen casos en que por la función encomendada determinada información se considere por costumbre reservada, en la

mayoría de los casos ello resulta difícil de precisar, razón por la cual reiteramos que ello quedará sujeto a definirse bajo el buen criterio que adopte la autoridad.

La fracción sexta refiere a las "debidas reglas de trato" sin que exista jurídicamente definición que nos permita precisar con exactitud en qué momento se rebasa dicha actitud, lo que suponemos un código de conducta como en el que pretende constituirse la ley que nos ocupa, debería claramente definir.

Por lo que respecta a las fracciones IX, X, XV y XVI, encontramos similitud en las formas de conducta que contemplan los artículos 214, 215, 217, 220 y 222 del Código Penal, en razón de lo cual conviene precisar que el artículo 109 constitucional establece que los procedimientos para la aplicación de sanciones políticas, penales o administrativas, se desarrollarán autónomamente y no podrán imponerse dos veces por una misma conducta sanciones de la misma naturaleza, situación prevista en el mismo sentido por el artículo 23 de la citada carta fundamental.

En este mismo orden de ideas, cabe señalar que independientemente de la propia disposición constitucional, la citada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone en su artículo 4º que los procedimientos para la aplicación de sanciones a que se refiere el artículo 109 constitucional se desarrollarán autónomamente y por la

vía procesal que corresponda, así como que no podrán imponerse por una misma conducta sanciones de la misma naturaleza.

Así entonces, concluimos que la idea del legislador efectivamente se orientó en enfatizar la importancia de preservar las garantías individuales probablemente sin ser necesario, si consideramos que por principio elemental no podrá sugerirse que la propia constitución política fuera rebasada por una ley.

En razón de lo anterior, resulta conveniente señalar que "la aplicación de sanciones derivadas de la infracción de las obligaciones o causas de responsabilidad que nos ocupan, no dejan de constituir el objeto directo de la facultad sancionadora aún cuando puedan materialmente coincidir con los elementos constitutivos de delitos de acuerdo con el citado Código Penal".(11)

Efectivamente, la existencia de conductas materialmente coincidentes entre algunas figuras delectivas regulada por el Código Penal y contempladas al mismo tiempo, como antes se indicó, en forma propositiva por las distintas obligaciones que prescribe el artículo 47 que se comentó, podría asumir que tales conductas, por su coincidencia material entre formas contempladas en ordenamientos de

---

(11) Bunster, Alvaro, La responsabilidad del servidor público, La responsabilidad de los servidores públicos, Manuel Porrúa, S. A., México, 1984, p. 17.

distinta naturaleza, entraran en contradicción con el marco de garantías a que antes nos referimos.

Tanto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como el Código Penal, establecen sanciones de la misma naturaleza respecto de conductas materialmente iguales, siendo conveniente precisar que en la aplicación del sistema de responsabilidades obviamente deberán preservarse los principios consagrados por los artículos 23 y 209 constitucionales.

Si bien es cierto que las disposiciones sancionadoras previstas por ambos ordenamientos son de la misma naturaleza, también es cierto que encuentran substanciales diferencias entre sí (objeto, origen, finalidad, procedimientos, régimen jurídico, efectos, titularidad de las facultades para imponerlas y otras más), por lo que resulta necesario analizar la operatividad de la garantía mencionada, distinguiendo las condiciones de su efectividad:

- A) Identidad de conductas;
- B) Identidad de sanciones.

El hecho de que tanto el artículo cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como el artículo 109 constitucional disponen que "los

procedimientos para la aplicación de sanciones se desarrollarán autónomamente", sólo confirma desde nuestro punto de vista el carácter originario de los procedimientos disciplinarios de la administración pública frente a la independencia del poder judicial. Pero esto equivale a que, en el supuesto de igualdad de sanciones previstas por la ley y el código penal respecto de una misma conducta antijurídica, el procedimiento administrativo, atendiendo a la gravedad o circunstancias particulares del caso, puede anticiparse al proceso judicial, desarrollarse simultáneamente o iniciarse con posterioridad, pues si los hechos configurativos de la conducta infractora del servidor público implicaran a su vez un hecho condicionante para la excitación de la justicia por la vía penal, tales actuaciones no impedirán que, en su propia esfera de competencia, la administración pública inicie previa, simultánea o posteriormente el procedimiento sancionador respectivo en uso de una potestad que le es propia y exclusiva.

"El alcance del principio 'Non bis in dem' es el de una garantía de seguridad jurídica consagrada en favor del particular; su eficacia opera, precisamente, en la imposibilidad jurídica de que tanto la administración pública como el juez apliquen a la misma conducta sanciones de igual naturaleza". (12)

(12) Fraga, Gabino, Derecho administrativo, 10ª ed., Editorial Porrúa, México, 1963, p. 174.

De ello se infiere que la autonomía a que se refiere el artículo 109 constitucional alude únicamente a la independencia puramente procedimental de la imposición de sanciones por la administración pública y por el juez del ámbito penal, con relación a 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, apreciamos que las sanciones de que se trata de alguna manera e invariablemente se excluyen en una relación de reciprocidad.

Por lo demás, "la posición jurídica del servidor público frente a la administración 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".(13)

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

---

(13) Lanz Cárdenas, José Trinidad, El marco jurídico y administrativo del control en la administrativa pública, Revista de Administración Pública, INAP, No. 57/58, enero-junio, México, 1984.

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 mismo que el poder disciplinario guarda conforme a la Constitución, resulta que si las circunstancias del caso así lo ameritan, éste se podrá ejercer simultánea o posteriormente al que corresponda a la autoridad judicial.

En tales condiciones, si los hechos configurativos de una infracción administrativa ocasionan la intervención del órgano judicial, es evidente que es posible la incoación de los procedimientos de naturaleza distinta y de substanciación autónoma, el penal y el administrativo, originados a partir de la realización de la misma conducta ilícita.

Que si el delito se configura, el juez, actuando en su plenitud de jurisdicción, quedará facultado para imponer las sanciones o penas que le autorice el orden jurídico, pero estará impedido de aplicar, respecto de la misma conducta, sanciones que ya hayan sido aplicadas por la administración pública una vez substanciado el procedimiento correspondiente.

Si el delito no se configura, el juez no podrá imponer ninguna sanción, al no resolver por sentencia ejecutoriada la existencia del ilícito penal; pero en este supuesto la

administración pública podría igualmente ejercer su facultad disciplinaria, pues la circunstancia de que el juez hubiese absuelto o sobreseído la causa penal determinará que no se cometió delito, sin que pueda declarar el propio juez la no existencia de faltas o responsabilidades administrativas, pues ello sólo compete a la autoridad administrativa.

En conclusión, la identidad material de conductas antijurídicas y la igualdad de la naturaleza de su sanción por los ordenamientos administrativos y penales es suficiente y necesario para plantear las siguientes disyuntivas entre las condiciones de ejercicio de una y otra potestad:

A) La prohibición del artículo 109 constitucional sólo quedaría violada si al ejercicio consumado de la potestad disciplinaria por la administración pública, se sumara la imposición de la misma sanción por el órgano judicial.

B) Por razones del ejercicio originario de potestad y, asimismo, por la celeridad del procedimiento administrativo sancionador, es recomendable que la administración pública prevenga o actúe inmediatamente en la aplicación de sanciones administrativas.

C) Existen razones de derecho positivo para considerar que el ejercicio previo de la potestad sancionadora de la administración pública es única y exclusiva frente al juez en materia de responsabilidades administrativas, en atención

a la autonomía procedimental que consagra el referido artículo 109 constitucional. .

D) Los procedimientos tanto administrativo como penal, "pueden concluir ambos sancionando, pero dichas sanciones no deberán ser de la misma naturaleza, pues la es una especie, inhibe la posibilidad de su aplicación en el otro procedimiento".(14)

También se observa que en aquellos casos en los que no sólo se involucra responsabilidad administrativa sino también penal, por la importancia y gravedad de los hechos, es conveniente que el procedimiento administrativo no prevenga al judicial, sino que una vez iniciado este último, y con el presunto responsable detenido, se podrá iniciar el procedimiento administrativo desahogándose el mismo en el centro de reclusión preventiva en que se encuentre el indiciado o procesado.

De esta forma los preceptos constitucionales de los artículos 23, 109 y 113 no son contradictorios sino complementarios, ya que el artículo 109 se refiere a un procedimiento de naturaleza jurídico-administrativa, es decir el objeto del procedimiento es una falta administrativa, mientras que el artículo 23 tiene como presupuesto la comisión de un ilícito; en consecuencia no se

---

(14) Lanz Cárdenas, José Trinidad, La Ley de Responsabilidades, un código de conducta del servicio público, Revista INAP-PRAXIS, no. 65, México, 1989.

juzga dos veces a una persona para imponerle sanciones de la misma naturaleza, sino que se resuelven dos procedimientos en dos ámbitos jurídicos distintos.

#### 4. Sanciones

Habiendo precisado el alcance del principio "NON BIS IN IDEM" dentro del ámbito de las causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, resulta ahora conveniente referir a las sanciones a que el servidor público se hace acreedor en razón de la infracción a las obligaciones previstas en el citado artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En términos de nuestra Constitución Política el artículo 113, sin contravención de lo dispuesto por el artículo 22 al amparo del principio de que las normas constitucionales no son contradictorias sino complementarias y sistemáticas, prescribe como sanciones la suspensión, destitución, inhabilitación y la sanción económica como consecuencias jurídicas por la actuación ilícita en el servicio público.

Por su parte el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos reitera las sanciones que procederán por faltas administrativas de conformidad con un criterio de gravedad de la falta, sin que se defina con claridad los supuestos de infracción acordes

con la sanción correspondiente, sino simplemente en consideración a ciertos elementos que señala el artículo 54 del ordenamiento referido, que resultan sumamente genéricos.

Efectivamente, dicho precepto legal señala los elementos que deben tomarse en cuenta al imponer las sanciones administrativas, mismos que aún cuando "no se precisa si se tomarán en cuenta para atenuar o agravar"(15) se limitan respecto al sancionado: Sus circunstancias económicas, nivel jerárquico, antecedentes, antigüedad y reincidencia y respecto al hecho o acto que la motivó, la gravedad, la conveniencia de suprimir prácticas ilegales, las condiciones exteriores, los medios de ejecución y el monto del beneficio, daño o perjuicio causados.

Con el objeto de definir con mayor claridad el concepto de cada una de las sanciones prescritas en el numeral comentado, se toma en consideración la interpretación que al respecto ha emitido la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de manera extra oficial, así como los aspectos de interpretación lógica que nos permiten lograr la definición más adecuada.

Apercibimiento. Es la sanción disciplinaria correctiva a través de la cual la autoridad administrativa, advierte al servidor público que corresponda que haga o deje de hacer

(15) Soberanes Fernández, José Luis, La responsabilidad administrativa de los servidores públicos, La responsabilidad de los servidores públicos, Manuel Porrúa, S. A., México, 1984, p. 135.

determinado acto, en el entendido de que de no ser así se hará acreedor a una sanción cuyas consecuencias resultan de mayor gravedad.

Amonestación. "Es una sanción disciplinaria correctiva que tiene por objeto mantener el orden y la disciplina para el buen funcionamiento del servicio público, consistente en encausamiento de la conducta del servidor público al correcto desempeño de sus funciones".(16)

#### Modalidades pública y privada

El citado artículo 53 de la Ley de Responsabilidades señala que tanto el apercibimiento como la amonestación podrán guardar la característica de público o privado, concluyendo por nuestra parte que el concepto de privado refiere al que se realiza de manera verbal sin que se deje constancia documental de su imposición; en tanto que será público cuando la autoridad estime que la responsabilidad incurrida amerite que el apercibimiento o la amonestación deban quedar por escrito, e integrados en el expediente que corresponda e inscrita en el registro de servidores públicos sancionados que preve el artículo 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

---

(16) Teutli Otero, Guillermo, La evaluación de la gestión pública, El sistema nacional de control y evaluación, Revista de Administración Pública, INAP, no. 57/58, enero-junio, México, 1984.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Al respecto y en alusión precisamente al referido artículo 68, conviene señalar que en el mismo se dispone que "las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las dependencias durante el procedimiento a que se refiere este capítulo constaran por escrito,..."; en tal virtud debe entonces reconocerse que si bien las facultades disciplinarias del superior jerárquico son discrecionales y de acuerdo a la gravedad de la falta incurrida determinará el procedimiento o sanción correspondiente, lo cierto es también que las sanciones deben constar por escrito, requisito sin el cual se carece de la formalidad indispensable del acto jurídico; de tal manera que si la modalidad privada del apercibimiento o amonestación consiste precisamente en que no obre por escrito, resulta entonces que la denominación de dicho acto no es acorde con el concepto jurídico de sanción sino meramente del que corresponde a la facultad disciplinaria de cualquier superior jerárquico para amonestar o apercibir a sus subordinados, sin que por ello deba reunir los requisitos que como autoridad sancionadora previene la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Así entonces si la intención del legislador fue permitir instrumentar apercibimiento o amonestaciones verbales a fin de no atentar en contra de principios de economía y sencillez exigiéndose la substanciación de todo el procedimiento administrativo en sus formalidades y medios

de impugnación, entorpeciendo el funcionamiento de las áreas encargadas de la aplicación de la Ley, hubiese resultado desde nuestro punto de vista más razonable omitir la modalidad privada, en el entendido de que dicha facultad subsiste con la propia investidura jerárquica del servidor público.

Suspensión. Es una sanción administrativa que consiste en prohibir a un servidor público que realice sus funciones por un tiempo determinado.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula dos tipos de suspensión: La que tiene el carácter de sanción y se encuentra prevista por el artículo 53, fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y la que se precisa en el artículo 64, fracción IV del mismo ordenamiento que no tiene esa naturaleza, sino que se trata de una medida de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del inculpado.

Destitución. Es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado de su empleo, cargo o comisión que desempeñaba en el servicio público por habersele encontrado responsable en los términos de ley.

Inhabilitación. La prohibición temporal para ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, decretada por autoridad competente.

La sanción económica. Al respecto, y toda vez que su definición resultaría ociosa, conviene formular las precisiones que a continuación se señalan:

A través de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, se preven específicamente las facultades para acreditar satisfactoriamente la reparación del daño causado a la hacienda pública federal o del Distrito Federal.

Así, entonces, deben conceptuarse como responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio aplicables a los servidores públicos por actos u omisiones que infringiendo las obligaciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, o relacionadas con su función o actuación o bien de las obligaciones previstas por la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, causen algún daño o infieran algún perjuicio estimable en dinero a la hacienda pública federal, a la del Departamento del Distrito Federal o al patrimonio de cualquier entidad de la administración pública del sector paraestatal.

Estas infracciones deberán ser tratadas en términos del artículo 97 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, bien sea para reparar el daño causado o bien para indemnizar por los perjuicios ocasionados, siendo

por ello responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, sin perjuicio de que sus supuestos se ajusten a la noción de responsabilidad subjetiva regulada por el Código Civil.

Por lo tanto "en lo relativo a los sujetos de responsabilidad respecto de quienes pueden ejercerse las acciones de reparación o resarcimiento, en su caso conviene plantear la aplicabilidad de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación".(17)

En razón de lo anterior y siendo evidente la naturaleza de las responsabilidades resarcitorias o de reparación del daño causado a la hacienda pública con relación a las responsabilidades administrativas de carácter sancionador, es posible sostener la cumplimentación de ambas y su acumulación ya que los fines que persiguen son diferentes aun cuando los presupuestos puedan coincidir.

El sistema de responsabilidades a través de la sanción económica de "corte punitivo" y de naturaleza preventiva, pretende que la reparación del daño no resulta la última instancia como facultad del Estado sino un cumplimiento de prevención para prevenir la corrupción.

(17) Cardoso, José Carlos, Los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la administración pública federal, Revista de Administración Pública, INAP, no. 57/58, enero-junio, México, 1984.

El artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece a la letra que: "en caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados".

De la lectura de dicho precepto se concluye que en estos supuestos no operará la discrecionalidad en el monto de la sanción económica, y ésta, en todos los casos en que sea impuesta, siempre será de dos tantos del beneficio obtenido y del daño y perjuicio causado; el segundo elemento es la base para determinar el pago de la sanción económica referida al monto al que ascienda el beneficio o lucro indebido obtenido, y al daño y perjuicio causado al patrimonio de la administración pública.

En el particular es necesario hacer algunas consideraciones de carácter formal con relación a la interpelación jurídica de la expresión "lucro indebido" en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades se señalan los principios que rigen el servicio público, siendo su fracción XVI la que establece literalmente que el servidor público deberá "desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el

Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII", de tal forma que cualquier beneficio adicional al señalado en el precepto transcrito será considerado lucro indebido, cuando se presenten cualquiera de las siguientes situaciones:

a) Que el servidor público obtenga un beneficio adicional de un particular con motivo del ejercicio de su empleo, cargo o comisión;

b) Que el servidor público disponga en su provecho o en favor de los sujetos descritos en la fracción XIII de la citada Ley, de recursos económicos cuyo origen sean fondos públicos o bienes pertenecientes a la administración pública.

Así, "lo que debe entenderse por 'lucro indebido' está en función de la obtención de cualquier tipo de beneficio adicional a la legal contraprestación que el servidor público recibe del Estado por tal función", (18) pues de otra manera, si se entendiera por lucro la función que esta palabra tiene en el lenguaje común, sería posible entonces hablar de la existencia de un "lucro debido" el cual, al no estar prohibido por la ley, se entendería permitido, lo cual sería absurdo y una abierta contradicción al espíritu de la

---

(18) Bunster, Alvaro, Op. cit., p. 24.

ley, toda vez que no sería posible determinar lo que debería entenderse por lucro debido.

En conclusión "lucro indebido", de acuerdo con la referida ley, es cualquier tipo de beneficio adicional de los señalados por las fracciones XIII, XV y XVI del artículo 47 en cita que favorezca a los servidores públicos y que no se justifique en base a la legal contraprestación que el Estado les otorga por sus servicios, de tal suerte que la mera distracción de bienes o recursos del gobierno federal que realicen los servidores públicos para uso propio o de sus allegados, es suficiente para considerarlo "lucro indebido", entendiéndose por distracción la contravención a la finalidad jurídica de la administración de dichos bienes o recursos.

Con respecto a la procedencia de la sanción económica, cabe señalar la existencia de diversos supuestos respecto de los cuales su aplicación pudiera resultar dudosa.

Así entonces, resulta conveniente precisar que en el supuesto de que el servidor público que distrajo recursos los reintegrara pudiera suponerse la inexistencia del lucro obtenido, elemento indispensable para determinar la sanción económica, sin embargo no hay que olvidar que la obtención del "lucro indebido" se configuró en el preciso momento en que la disposición de los recursos tuvo lugar aun cuando en algún momento posterior estos sean reintegrados, para cuyo

caso se subsana el efecto resarcitorio pero no el sancionador, el cual queda debidamente acreditado con la configuración del ilícito administrativo y la obtención del lucro indebido bajo la forma de un ingreso adicional a la legal contraprestación que el Estado otorga, pues en algún momento se tuvo un incremento en el patrimonio del servidor público.

En tal supuesto, la base para determinar la sanción económica siempre será el beneficio y el daño o perjuicio causado al patrimonio de la administración pública.

Sin embargo, y en el supuesto apuntado, en el cual el servidor público reintegra los fondos públicos de que dispuso indebidamente, ya no se ejercería en su contra la acción de reparación del daño, imponiéndosele únicamente dos tercios del beneficio obtenido y del daño o perjuicio causado a título de sanción económica, en cuyo caso podría operar el beneficio a que alude el artículo 76 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a efecto de reducir el monto de la sanción económica a dos tercios de la que debió haberse impuesto originalmente.

Asimismo resulta interesante plantear el supuesto del servidor público que reciba de algún particular cualquier tipo de beneficio con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, pues si bien en estos casos no existe un daño o perjuicio causado al patrimonio de la

administración pública, de todos modos se configura la obtención de un beneficio o lucro indebido, de tal suerte que la fijación de la sanción económica, en estos casos suponemos deberá corresponder a dos tantos del beneficio obtenido en su caso, y de resultar procedente con la reducción a que hace alusión el referido artículo 76.

"Con respecto a aquellos servidores públicos que distraen recursos públicos para asignarlos a una finalidad pública distinta a la que legalmente se encontraban destinados, habrá que precisar si se produjo algún daño, pero en estos casos la sanción que se imponga será consecuencia de la violación de la finalidad jurídica que corresponde a los recursos públicos y su aplicación distinta a los fines destinados".(19)

Por último, con respecto a la sanción económica que nos ocupa conviene referir al artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual en su segundo párrafo establece que las sanciones económicas establecidas se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalente en salarios mínimos vigentes al día de su pago conforme al siguiente procedimiento:

---

(19) Chanes Niteo, José, Modernización administrativa y ley de responsabilidades, Revista INAP-PRAXIS, NO. 60, MÉXICO, 1984.

1° La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal el día de su imposición, y

2° El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de pago de la sanción.

Al respecto únicamente nos surge la duda del momento de la determinación, toda vez que seguido el procedimiento para su aplicación no siempre coincidirá el pago de dicha sanción al momento de la notificación de la resolución respectiva, dado que se podrá optar por su impugnación por los medios correspondientes y será hasta su resolución definitiva cuando en su caso proceda hacerla efectiva.

En tal virtud suponemos que dicha sanción no podrá determinarse desde un principio en cantidad líquida, sino optar por referir la fórmula que precisa el citado artículo 55 con el objeto de que al momento de pago, como en el mismo se dispone pueda ésta determinarse.

Finalmente y con respecto a las sanciones a que se ha hecho alusión, cabe señalar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 63 faculta a las autoridades aplicadoras para abstenerse de sancionar al infractor por una sola vez cuando lo estimen pertinente, siempre y cuando las causas que dieron origen no

revistan gravedad ni constituyan delito y el daño causado no rebase el equivalente a 100 días de salario mínimo.

##### 5. Autoridades aplicadoras

Según se desprende de diversos preceptos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se concluye la competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y de las contralorías internas para la aplicación de sanciones administrativas.

Efectivamente, el artículo 56, fracción VI de la ley referida, al tenor literal dispone: "Las sanciones económicas será aplicadas por el superior jerárquico cuando no excedan de un monto equivalente a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y por la Secretaría cuando sean superiores a esta cantidad", y el artículo 60 establece que la contraloría interna de cada dependencia será competente para imponer sanciones disciplinarias, excepto las económicas, cuyo monto sea superior a 100 veces el salario mínimo diario del Distrito Federal, las que están reservadas exclusivamente a la Secretaría, que comunicará los resultados del procedimiento al titular de la dependencia o entidad. En este caso la contraloría interna, previo informe al superior jerárquico, turnará el asunto a la Secretaría.

De lo anterior se observa que las facultades sancionadoras de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y de las contralorías internas son concurrentes excepto para aplicar la sanción económica, en cuyo caso existe una diferencia de grado.

Por lo tanto las quejas y denuncias que reciban las contralorías internas de las dependencias y entidades, deberán ser atendidas e investigadas según corresponda, y si de esta investigación resultan elementos suficientes que presuman la existencia de responsabilidad imputable a servidores públicos, se indicará el procedimiento administrativo en términos del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y una vez desahogada la audiencia de ley, si en ella se descubre que realmente existe responsabilidad y ésta resulta superior al monto que establece el artículo 56, fracción VI y artículo 60 de la ley, entonces la contraloría interna de cada dependencia remitirá el expediente en estado de resolución a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que se avoque a la imposición de la sanción que corresponda.

Esto se explica por la sencilla razón que es sólo hasta la celebración de la audiencia cuando se puede tener la certeza de si existe responsabilidad y del monto real al que pueda ascender ésta, por lo tanto es en este momento cuando

las contralorías internas deberán remitir a la Secretaría citada el asunto en cuestión.

El artículo 57, último párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que el superior jerárquico enviará a la Secretaría copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto, habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados la Secretaría deba conocer el caso o participar en las investigaciones, además el artículo 61 a la letra dice que si la contraloría interna de la dependencia o el coordinador de sector en las entidades tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, darán vista de ellos a la Secretaría y a la autoridad competente para conocer del ilícito, de tal manera cuando la falta administrativa coincida materialmente con una conducta delictiva, tales hechos deberán hacerse del conocimiento de la autoridad respectiva, pues ésta no puede estimarse falta grave en virtud de que el delito no puede considerarse como infracción, ya que esta se refiere exclusivamente al ámbito administrativo, es decir a la falta, y la gravedad de ésta en función de criterios de libre apreciación de la propia autoridad.

Por lo tanto las contralorías internas remitirán a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación aquellos asuntos que consideren como infracción grave de indole administrativa, operando el criterio de gravedad como

excepción a la regla genérica de que son las contralorías internas las que deben conocer y resolver en primer término los asuntos de su ramo o sector, por lo cual deberán justificar debidamente el porqué de la remisión, así como la gravedad de éstos pues en este caso la norma del artículo 47, último párrafo de la ley, establece una excepción y no un principio genérico.

Por lo que corresponde a las unidades de quejas y denuncias, el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que en todas las dependencias y entidades de la administración pública se establecerán unidades específicas a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con los que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

#### 6. Instancias previas al procedimiento administrativo

Antes del inicio del procedimiento administrativo que establece el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, resulta conveniente precisar las fases previas o preparatorias que la instancia administrativa deberá desahogar como son: Recepción, admisión, ratificación, tramitación e

investigación, con las cuales se dificultaría o imposibilitaría el procedimiento legal conducente.

Así, entonces, concluimos que aún cuando las fases señaladas no se encuentran reguladas de manera explícita en la Ley, su desarrollo ha sido adoptado en la práctica tanto por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como por las diversas contralorías internas de las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal.

a) Recepción. Esta fase encuentra el éxito de su desarrollo en el número y debida adecuación de oficinas receptoras de quejas y denuncias, dependientes de las contralorías internas de las dependencias o entidades para facilitar a los interesados la presentación de sus promociones; al respecto, antes se comentó sobre lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a través de la cual se establece la obligación de las dependencias y entidades de establecer unidades específicas para la recepción de quejas y denuncias. Al efecto conviene distinguir, desde nuestro punto de vista, el concepto al que se refieren los términos queja o denuncia.

Entendemos como queja la acción mediante la cual una persona física o moral hace del conocimiento de la autoridad

competente el incumplimiento de las obligaciones a cargo de un servidor público y los agravios que con ello le causa.

Entendemos como denunciada acción antes referida, con la salvedad de que el incumplimiento de las obligaciones a cargo del servidor público no necesariamente le causen agravios personales.

b) Admisión. En esta fase se procede a integrar la información contenida en la queja o denuncia adoptando ciertos criterios que permitan agilizar las fases subsecuentes. En tal sentido resulta conveniente precisar que en términos de la citada Ley de Responsabilidades, dichas unidades se avocarán únicamente al conocimiento de aquellos asuntos relacionados con el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos con la finalidad de la prevención y el castigo de la falta administrativa incurrida, en razón de lo cual deberán distinguirse aquellas relativas a la prestación deficiente de servicios que no involucren necesariamente al servidor público y que deban, en su caso, ser atendidas por otras instancias administrativas.

Asimismo, y atendiendo a lo dispuesto por el artículo 50 de la referida Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el sentido de otorgar todas las salvaguardas legales a los quejosos o denunciantes, con la prohibición expresa a las autoridades que no inhiban a los

quejosos o denunciantes, no resulta entonces factible evitar aquellas promociones del denunciante temerario, aunque ello podría evitarse en la medida que la autoridad establezca criterios de formalidad en la presentación de las promociones y que permitan desechar aquellas notoriamente improcedentes, o en su caso recurrir a una fase de ratificación de los hechos consignados en el documento.

Ratificación. Es el acto a través del cual la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, o en su caso las contralorías internas, solicitan al quejoso o denunciante que los hechos asentados en su queja o denuncia, así como su dicho referente a ellos sosteniendo que los considera ciertos y, por lo tanto, que mantiene la acusación en los mismos términos.

Durante el acto de la notificación o en cualquier momento posterior, fuese durante la fase de investigación o ya en plena substanciación del procedimiento administrativo, los quejosos o denunciantes deberán estar en posibilidad de ampliar su queja o denuncia o bien podrán proporcionar material probatorio de naturaleza superveniente.

c) Tramitación. Las quejas o denuncias recibidas se integrarán en expedientes que de inmediato deberán ser turnados al área competente para dar inicio al procedimiento de investigación conducente, de acuerdo con la naturaleza de los hechos consignados en los mismos.

Al respecto cabe señalar que el artículo 62 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a la letra dispone: "Si de las investigaciones y auditorias que realice la Secretaria apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la contraloría interna de la dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia. Si se trata de responsabilidades mayores cuyo conocimiento solo compete a la Secretaria, ésta se abocará directamente al asunto, informando de ello al titular de la dependencia y a la contraloría interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades"; asimismo el artículo 58 del ordenamiento legal referido precisa:

"La Secretaria aplicará las sanciones correspondientes a los contralores internos de las dependencias cuando éstos incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa".

d) Investigación. La investigación que se realice tendrá como finalidad determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la queja o denuncia corroborando la veracidad de los hechos asentados en la misma, y si éstos pueden presumirse como constitutivos de responsabilidad administrativa o de otra naturaleza.

Al respecto consideramos que a fin de dar valor probatorio a las investigaciones previas realizadas, éstas deberán constar por escrito conteniendo nombre y firma de quienes en ella intervengan y, en su caso, relacionando el tipo de actuación practicada, ya sea esta de tipo contable, verificaciones "in-situ", declaraciones de testigos o de cualquier otra especie.

Efectivamente, el levantamiento de actas administrativas en contra de los servidores públicos, con motivo de la investigación que se realice por faltas imputables a éstos, deberán ser ratificadas por quienes intervengan en ellas, a fin de conferirles valor probatorio en el juicio laboral relativo.

Para que el dicho de las personas consignadas en las actas administrativas pueda tener valor probatorio, será necesario que ratifiquen sus declaraciones ante la autoridad responsable con el propósito de llenar las formalidades para la recepción de las pruebas de testigos, a fin de que la contraparte esté en disposición de repreguntarlos o bien de tacharles; lo mismo puede decirse respecto a las personas extrañas al juicio cuyas declaraciones rendidas aparecen consignadas en las actas; tales documentos deberán considerarse como prueba testimonial escrita, por lo que es indispensable ofrecerla como tal.

Las actas administrativas que se levanten, por lo general tendrán verificativo durante la fase de investigación, por lo cual éstas pueden contener elementos que hagan presumible la existencia de irregularidades imputables a servidores públicos de las que pueda determinarse la existencia de responsabilidad administrativa, es decir éstas por regla general antecederán la citación de la audiencia que prescribe el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero ellas mismas no podrán considerarse como notificaciones para la celebración de dicha audiencia por no reunir los requisitos que deben satisfacer este tipo de instrumentos.

7. Substanciación del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades

El artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos consigna el procedimiento mediante el cual se pueden imponer sanciones administrativas a quienes han incurrido en responsabilidad.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación o las contralorías internas de las dependencias, citarán al presunto responsable a una audiencia haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en

la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

a) Citación. En virtud de que el inicio del procedimiento tiene su origen en la presunta responsabilidad directa del inculpado, el citatorio deberá recaer sobre éste y al titular de la dependencia de que se trata para que designe un representante en términos del artículo 64, fracción I, segundo párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Asimismo se deberá notificar de la celebración de la audiencia y de las probables irregularidades que se le atribuyan al servidor público acusado, al director general de la entidad para que éste, si así lo desea, designe un representante, como lo establece el artículo 67 de la misma ley.

Elementos de la citación. La notificación es el medio legal por el cual se da a conocer a las partes el contenido de una resolución.

La notificación es un género que comprende diversas especies, tales como el emplazamiento, la citación, el traslado, etcétera.

Por citación se entiende el llamamiento que hace la autoridad administrativa, en este caso la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o las contralorías

internas de las dependencias, a un servidor público para que se presente en el lugar, día y hora que se le designe, para oír el contenido de una acusación y que alegue lo que a su derecho convenga, de acuerdo con nuestro orden constitucional.

Podemos sostener que respecto de las notificaciones rigen las siguientes reglas:

Es obligatoria la notificación personal cuando se trata:

I. Del emplazamiento del demandado y de la primera notificación; II. Del auto que ordena la absolución de posiciones o reconocimiento de documentos; III. De la primera resolución que se dicte cuando se dejare de actuar más de tres meses por cualquier motivo; IV. Cuando se estime que se trata de un caso urgente.

La notificación personal ha de hacerse al interesado, o a su representante legal si ésto fuese posible, en su domicilio o en el lugar donde se encuentre prestando sus servicios como servidor o en el centro preventivo donde se encuentre recluso; en caso de que no lo encuentre el notificador se le dejará citatorio para hora fija, y si no espera se le hará la notificación por cédula. La cédula contendrá, además, una relación suscita de los hechos materia de la presunta responsabilidad imputada al servidor

público, así como el lugar, día y hora en que se celebrará la audiencia de ley.

A dicha audiencia también asistirá el representante de la dependencia que corresponda y que para tal efecto se designe, en aquellos procedimientos que sean substanciados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, o por las contralorías internas de las dependencias.

En todo momento la notificación deberá ser ordenada y realizada por autoridad competente para ello y por el personal a su servicio con apego estricto a las disposiciones legales, pues de ella depende en gran parte el éxito que se tenga en la conclusión del procedimiento.

b) Audiencia. La celebración de la audiencia deberá llevarse a cabo en un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles a partir del momento de la citación, a la que también asistirá el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o las contralorías internas resolverán sobre la existencia de responsabilidad administrativa notificando la resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al

representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Si en la audiencia la Secretaría o las contralorías internas encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver, o advierten elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrán disponer la práctica de nuevas investigaciones y citar para otra u otras audiencias.

c) Resolución. En la resolución deben expresarse los razonamientos con base en los cuales se llegó a la conclusión de que el acto concreto al que se dirige se ajuste exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales, puesto que "motivar" un acto es extender las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que la autoridad se formuló para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal; en tanto que "fundar" es expresar los preceptos legales en que se apoya el acto, debiendo existir adecuación entre el motivo y el fundamento expresado. (20)

d) Notificación de la resolución. La resolución por la cual se absuelve o sanciona a un servidor público una vez concluido el procedimiento respectivo, será notificada

---

(20) Colín Sánchez, Guillermo, Derecho mexicano de procedimientos penales, Editorial Porrúa, México, 1979, p. 79.

por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o por las contralorías internas al servidor público de que se trate, a su jefe inmediato, al representante de la dependencia, si lo hubiese, y al superior jerárquico.

e) Supletoriedad en materia administrativa. Si bien en el título III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos relativa a responsabilidades administrativas no se expresa el ordenamiento jurídico de aplicación supletoria, éste se entiende que es el Código Federal de Procedimientos Civiles de conformidad con criterios jurisprudenciales.

En apoyo a lo anterior se reproducen aquí los criterios en cuestión, en los que se sostiene que la ley civil por contener los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho, es la ley supletoria en materia administrativa:

"Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles en materia administrativa, reproduciendo el criterio sustentado en el toca 68/65 "La Previsora, S. A., Compañía Mexicana de Seguros Generales, se sostiene que el ordenamiento de referencia... debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva) a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales", teniendo como fundamento este aserto el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código

Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario.

Consecuentemente, la aplicación del artículo 142 del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la ley del acto no puede agraviar a la responsable, y por ello debe confirmarse el fallo a revisión.

"Amparo en revisión 1260/1960. "La Madrileña", S. A. Resuelto el 23 de noviembre de 1960, por unanimidad de cinco votos. Ponente el señor maestro Matos Escobedo... 2a. Sala. Boletín 1961, pág. 28.

#### "1040 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. REPOSICION"

Si en él no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado y procede concederle la protección federal para el efecto de que se subsanen las deficiencias del procedimiento.

"Quinta Epoca:

"Tomo XXX. Pastor Moncada Vda. de Blanco	136
Hamilton y Devine, S. en C.	2405
"Mexican Gulf Oil Company"	2405
"La Corona", Cía. Mexicana-Holandesa, S.A.	2405
"Imperio", S.A., Cía. de Gas y Combustible	2405

"JURISPRUDENCIA 489 (Quinta Epoca), pág. 786, Volumen 2a. Sala

"Tercera Parte Apéndice 1917-1975; anterior Apéndice 1917-1968, con el título "Procedimiento administrativo", Jurisprudencia 213, pág. 256; en el Apéndice de fallos 1917-1954. Jurisprudencia 810, pág. 1477. (En nuestra Actualización I Administrativa, tesis 1262, pág. 699).

"1041 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES".

El título sexto de la Ley de la Propiedad Industrial solamente contiene el "Procedimiento para dictar las declaraciones administrativas" que precisa el artículo 229 de dicho ordenamiento; pero en ninguno de los preceptos contenidos en el referido título sexto determina los requisitos formales que deben contener las resoluciones administrativas, pues el diverso 233 del cuerpo de leyes en cuestión únicamente consigna "Transcurrido el término para formular objeciones, y previo estudio de los antecedentes relativos, se dictará la resolución administrativa que corresponda, la que se comunicará a los interesados en la forma que previenen los artículos anteriores", sin

especificar los presupuestos formales que debe contener esa resolución administrativa. Si bien es verdad que los artículos 17, 202 consignan la supletoriedad de la ley civil y de los códigos de procedimientos federales o locales cuando se ejerciten acciones civiles que nazcan de la Ley de la Propiedad Industrial, ello viene a corroborar la tesis de que tratándose de la forma que deben revestir las resoluciones administrativas la ley de la materia no contiene precepto alguno que la regule. Por consiguiente, siendo la materia de propiedad industrial de orden administrativo, debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa en contrario de la ley respectiva al Código Federal de Procedimientos Civiles).

"Sexta Epoca, Tercera Parte: Vol. LXXIII, pág. 40 A. R.

"6739/1961. Derivados del Maiz, S. A. Mayoría de tres votos. Disidente: José Rivera Pérez Campos.

"SALA Apéndice de Jurisprudencia 1975 Tercera Parte, pág. 787, 2a. Relacionada de la Jurisprudencia, "Procedimiento Administrativo. Reposición", en este volumen, tesis 1040".

f) El sistema de responsabilidades y los derechos laborales. El sistema de responsabilidades en el servicio público tienen origen constitucional, por lo que su aplicación no lesiona los derechos de los trabajadores pues

su ámbito de competencia lo constituye la materia administrativa, y la determinación de la responsabilidad es de esta naturaleza y no cae en el campo laboral.

La aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público, lejos de oponerse al estatuto laboral de los servidores públicos, resulta complementario, según se desprende de lo observado en el último párrafo del primer artículo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que expresa que independientemente de las disposiciones que establece la ley, quedarán preservados los derechos sindicales de los trabajadores.

Por lo tanto se concluye que en la aplicación del sistema de responsabilidades, se preservan los derechos laborales: Esto se entiende mejor si se toma en cuenta que la legislación del trabajo burocrático ha adoptado, como principio general que rige al estatuto jurídico, el que los trabajadores al servicio del Estado deban ser protegidos por dicho estatuto, de manera que los empleados de confianza que están fuera de su protección, constituyen la excepción dentro del principio general y consiguientemente, los preceptos que determinan cuáles son los empleos de confianza son limitativos; de esta manera, cuando se instrumenta un procedimiento administrativo en contra de servidores públicos de confianza, lejos de lesionar sus derechos laborales se les concede una instancia con su respectiva

garantía de audiencia, para que en ella realicen la defensa que mejor convenga a sus intereses.

Tratándose de servidores públicos de confianza sujetos al Apartado "A" del artículo 123 constitucional y consecuentemente sujetos a la Ley Federal del Trabajo, supuestos que se presentan en la administración pública paraestatal existiendo regulación laboral específica en los términos de su capítulo II, título sexto, la ejecución de la resolución que se emita en los procedimientos disciplinarios, particularmente tratándose de sanciones de destitución e inhabilitación, la propia resolución para que tenga efectos de rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para la entidad paraestatal en su carácter de patrón, tendrá que fundarse en el artículo 185 de la Ley Federal del Trabajo en cita.

En cuanto a los servidores públicos de base, la instrumentación del procedimiento administrativo en todo momento salvaguarda sus derechos laborales, pues la resolución que en estos casos recae al final del procedimiento no menoscaba el ejercicio de los derechos laborales de dichos servidores públicos, ya que ésta no los priva de éstos sino que constituye el inicio para demandar ante los tribunales del trabajo que correspondan, el cese o destitución del servidor público responsable apeándose a las leyes de la materia.

Si bien se puede sostener que tanto la legislación laboral como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contemplan conductas materialmente iguales, puede predicarse con relación a ellas que existen grandes e importantes diferencias en cuanto a las consecuencias jurídicas que una y otra generan.

Así tenemos que el cese o destitución resuelto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o por las Juntas Federal o Local de Conciliación, si no fue prevenido por el procedimiento administrativo, dicha resolución tiene el carácter meramente rescisorio de una relación contractual, es decir de la relación laboral entre el Estado y el servidor público, sin que sea inscrita en el Registro de Servidores Públicos Sancionados e Inhabilitados. En cambio el cese o destitución que sea dictado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o por las contralorías internas de las dependencias en contra de servidores públicos de confianza, o por los tribunales en contra de servidores públicos de base cuando su excitación se debió a la previa substanciación del procedimiento administrativo, no constituye una mera rescisión de la relación contractual laboral sino una auténtica imposición de sanciones, por lo que sí serán inscritas en el Registro de Servidores Públicos Sancionados e Inhabilitados.

De acuerdo con lo anterior, es necesario distinguir la destitución como un acto por el cual se rescinde un contrato de naturaleza laboral, de la destitución como sanción.

h) Substanciación del procedimiento tratándose de servidores públicos de confianza. Si la incoación del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades fuese en contra de servidores públicos de confianza, salvo el caso de los sujetos del Apartado "A" del artículo 123 constitucional y a la Ley Federal del Trabajo, dicho procedimiento será substanciado en sede administrativa, conforme a lo dispuesto por el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es decir las contralorías internas podrán substanciar los procedimientos respectivos y aplicar las sanciones que correspondan por acuerdo del superior jerárquico.

La salvedad que se indica respecto a los servidores públicos de confianza bajo el régimen laboral citado, que podrá substanciarse también en sede administrativa bajo el mismo procedimiento si la resolución que se emite sanciona con suspensión o destitución, dicha resolución servirá de base para rescindir la relación de trabajo sin responsabilidad para el patrón, y tendrá que fundarse en los términos y bajo los supuestos que regula el artículo 185 de la Ley Federal del Trabajo.

h) Substanciación del procedimiento tratándose de servidores públicos de base. Si la incoación del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades fuese en contra de servidores públicos de base tanto del Apartado "A" como del "B" del artículo 123 constitucional, éste se tramitará con las modalidades siguientes:

Se iniciará con la citación a audiencia a que se refiere el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que debe reunir los requisitos ya apuntados anteriormente preservándose en todo momento los derechos laborales y sindicales que al servidor público le correspondan.

El servidor público de base sujeto a procedimiento, durante la audiencia de ley podrá ofrecer las pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, pretendiendo desvirtuar con ello la materia base de la acusación; esto lo hará por derecho propio o por medio de un defensor, el cual podrá ser, si así lo decide el inculcado, del sindicato de trabajadores al cual pertenezca.

El servidor público inculcado podrá hacerse acompañar a la audiencia por uno o varios representantes del sindicato respectivo, pero, en todo caso, para efectos del desahogo de las diligencias, tendrá que designar, si así lo estima conveniente, un defensor o un representante común.

Si una vez substanciado el procedimiento administrativo se comprueba la responsabilidad del servidor público de base, la resolución que recaiga sobre el fondo del asunto será notificada al superior jerárquico o a la autoridad que corresponda para que demande la rescisión de la relación de trabajo, el cese del servidor público responsable o la suspensión en los términos previstos en las leyes correspondientes.

Si al concluir el referido procedimiento administrativo se deduce que también procede la aplicación de una sanción económica, ésta se impondrá en los términos de los artículos 64 y 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que establece que las sanciones económicas constituirán créditos fiscales a favor del erario federal y se harán efectivas mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución teniendo la prelación prevista para dichos créditos sujetándose en todo a las disposiciones fiscales en esta materia.

Lo anterior implica "que la imposición de las sanciones económicas a servidores públicos de base, es independiente de la demanda de cese o destitución que se realice ante los tribunales del trabajo".(21)

#### 8. Medios de impugnación

(21) De la Cueva, Mario, El nuevo derecho mexicano del trabajo, Editorial Porrúa, México, 1981, p. 235.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 71 establece que las resoluciones que dicte el superior jerárquico, en las que imponga sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad mediante recurso de revocación, que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida. Tratándose de resoluciones emitidas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, podrán ser impugnadas oportunamente ante la propia autoridad o directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en términos de lo dispuesto por el artículo 70 del ordenamiento legal referido. Asimismo las resoluciones emitidas por el superior jerárquico serán impugnables ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Recurso de revocación. Es el que concede la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que será conocido y resuelto por la autoridad autora de los actos impugnados.

Autoridad competente para conocer del recurso de revocación. La autoridad competente es el superior jerárquico tratándose de resoluciones que dicten las contralorías internas de las dependencias a través de su titular, y con respecto a las resoluciones que emita la Secretaría de la Contraloría General de la Federación

conocerá la dirección general jurídica de la misma dependencia.

Resulta conveniente precisar que para efecto de la imposición de sanciones, según lo precisa el artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el servidor público competente resulta el superior jerárquico, y en términos del artículo 57 de dicho ordenamiento la contraloría interna de la dependencia aplicará, por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes. En tal virtud, y+ considerando que la facultad sancionadora en el caso de las dependencias de la administración pública federal corresponde exclusivamente al titular de las mismas, éste resultará el único competente para conocer del recurso de revocación.

Plazo de interposición. El plazo de interposición del recurso de revocación dispuesto por el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es de quince días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada.

Cabe señalar que aun cuando en la referida ley no se expresa si el cómputo de los días será hábiles o naturales en atención de lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento que en razón de las precisiones expresadas en el capítulo respectivo

consideramos supletorio, es que estimamos el término será+ computado por días hábiles.

Interposición del recurso. La presentación deberá realizarse mediante escrito ante la autoridad autora de la resolución recurrida salvo el caso y atendiendo a la legislación supletoria de que el recurrente tenga su domicilio en población distinta del lugar en que resida la autoridad competente, en cuyo caso podrá enviar su escrito dentro del mismo plazo por correo certificado con acuse de recibo, y se tendrá como fecha de presentación la del día en que se entregue en la oficina de correos.

Formalidades en la presentación del recurso. La solicitud de recurso debe constar por escrito, y lo mismo deberá hacerse con la tramitación del mismo, dado que dichos principios rigen en los procedimientos administrativos.

Si bien "el propósito del legislador al establecer el procedimiento de tramitación del presente recurso de revocación, se reflejó en el afán de darle expeditéz"(22) sin sujeciones a formalidades especiales a fin de que su interposición sea accesible a los servidores públicos sancionados y su resolución sea rápida por las autoridades, es recomendable que el escrito de recurso contenga formalidades mínimas que en su caso nos señala el Código Federal de Procedimientos Civiles desde nuestro punto de

(22) Rojas, Francisco, El gobierno apegado al supremo mandato de la ley, SECOGEF, México, 1983.

vista de aplicación supletoria y que se resumirían en los siguientes:

a) Nombre del recurrente y en el caso de que lo promueva un representante los mismos datos del representante y los documentos que justifiquen legalmente su personalidad.

La autoridad no deberá rechazar el recurso de plano por no ir acompañado de los documentos justificativos de la personalidad, sino que ésta deberá prevenir al recurrente que los presente y sólo en el caso de contumacia podrá desechar el recurso.

b) Domicilio para oír notificaciones.

c) El destinatario, que deberá ser la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o la secretaria del ramo, aunque puede precisarse la unidad administrativa encargada de tramitar y resolver el recurso; o sea en el primer caso la dirección general jurídica y en el segundo las contralorías internas de las dependencias, si es que son competentes para ello por existir acuerdo delegatorio de facultades en este sentido.

d) Expresión de la autoridad, o sea el autor del acto impugnado.

e) La resolución impugnada o el procedimiento que culminó con dicha resolución, por las violaciones que se hayan cometido.

+

f) Identificación del documento u oficio en que se contenga la resolución impugnada.

g) Los agravios que causa la resolución impugnada. Por agravios debe entenderse la lesión de un derecho cometida en una resolución por no haberse acatado lo dispuesto en la ley o por no aplicarse la norma que rige el caso, por lo que el recurrente debe precisar la parte de la resolución que la causa, el precepto legal o reglamentario violado, y explicar el concepto de la violación.

Si el recurrente no acompaña copia de la resolución combatida, la autoridad encargada de resolver el recurso debe prevenirla para que lo haga, apercibido de que de no hacerlo el recurso será deshechado. Si el recurrente manifiesta no poder exhibir copia, la autoridad encargada de resolver el recurso determinará lo conducente para obtenerla directamente.

h) Deben ofrecerse las pruebas que el recurrente se proponga rendir. Esas pruebas deben relacionarlas con cada uno de los hechos controvertidos.

Dispone la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el artículo 71, fracción II, que si no se cumple con este requisito, la autoridad podrá deshechar el recurso de plano.

Las pruebas admitidas se desahogarán en un plazo de cinco días, que a solicitud del servidor público o de la autoridad podrá ampliarse una sola vez por cinco días más. Aunque aquí la ley tampoco señala si éstos son hábiles o naturales, se entienden dichos días, atendiendo al mismo principio, como hábiles.

i) Debe acompañarse al escrito del recurso la constancia de la notificación de la resolución combatida (o copia certificada notarialmente, salvo que la notificación se haya hecho por correo).

#### TRAMITACION

a) Admisión. del recurso y de los medios probatorios. La autoridad encargada de resolver el recurso debe acordar lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, si éstas fueron idóneas para dilucidar las cuestiones controvertidas.

b) Suspensión de la ejecución de la resolución recurrida. La ejecución de la resolución recurrida será suspendida si así lo solicita el recurrente al momento de interponer el recurso.

La suspensión en términos de lo dispuesto por el artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se sujetará a las siguientes modalidades:

1. Tratándose de sanciones económicas, la suspensión de la ejecución procederá si el pago se garantiza de conformidad con el Código Fiscal de la Federación.

2. Tratándose de las demás sanciones, como suspensión o destitución, siempre y cuando:

- Se admita el recurso

- Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente, y

- 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.

Por la existencia de esta disposición resulta conveniente reflexionar sobre la procedencia del juicio de amparo en contra de las resoluciones que dicte el superior jerárquico o, en su caso, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación al determinar la existencia de responsabilidades por las que imponga sanciones administrativas, o bien en la necesidad de agotar previamente los recursos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 73, fracción XV de la Ley de Amparo, señala que el juicio de amparo es improcedente contra actos

distintos de las autoridades judiciales cuando proceda contra ellos algún recurso, siempre que, conforme a dicha ley, se suspendan los efectos de los actos mediante su interposición sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva.

Los artículos 124 y 125 del citado ordenamiento establecen que la suspensión la debe pedir el quejoso, que con ella no se deberá perjudicar el interés social ni contravenirse disposiciones de orden público; que la ejecución del acto cause daños de difícil reparación y que se deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño que con ella pudiera causarse a un tercero.

De la comparación de estos requisitos con los previstos en el artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, puede desprenderse que los establecidos por esta última no son mayores a los previstos en la Ley de Amparo, por lo que para dar cumplimiento al principio de definitividad del juicio de amparo, el servidor público sancionado deberá agotar, previamente a la interposición de este procedimiento, los recursos establecidos en la referida Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

## CONCLUSIONES

I. Las reformas al título IV constitucional llevadas a cabo en el año de 1983 pretendían dar mayor claridad al sistema de responsabilidades de los servidores públicos a través de la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los tipos delictivos previstos en el Código Penal susceptibles de ser cometidos por los servidores públicos, el Código Civil en lo relativo al daño moral y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a través de la cual se contempla la existencia de la Contraloría General de la Federación.

II. La responsabilidad en que puede incurrir un servidor público y que se contrae con respecto a la administración pública puede ser de carácter civil, penal, político o administrativo, y los procedimientos que se siguen para su determinación, fuera de provocar su contraposición, logran en sus diversas instancias su complementación.

III. La responsabilidad administrativa prevista a través de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos cuyo procedimiento de determinación reviste en la práctica diversos impedimentos jurídicos para su correcta precisión, constituye sin embargo un instrumento

ágil para prevenir y evitar la incidencia o recurrencia de faltas en el desarrollo de las funciones y cumplimiento de los deberes a cargo de los servidores públicos.

IV. En razón de lo antes expuesto, consideramos que si bien en los tiempos actuales un instrumento, como lo es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos cuyo espíritu de concepción se perfila no sólo hacia el combate de la corrupción sino al correcto desarrollo en el servicio público aún considerando las diversas alternativas para su perfeccionamiento, deberá reconocerse como un avance en el ámbito legislativo e impulsar nuevas y permanentes acciones para fortalecer el sistema que en su conjunto regula las responsabilidades de los servidores públicos.

Aún considerando que se han sentado las bases normativas para un correcto desarrollo de la función pública, su éxito necesariamente dependerá de la disposición en el cambio de mentalidad y acción por parte de los servidores públicos que por estricta convicción personal decidan actuar de acuerdo al código de conducta que la ley les establece, sin que el efecto punitivo se constituye en instrumento indispensable para lograr su observancia.

Así, entonces, también habrá de considerarse que la Ley Federal de Responsabilidades y el código de conducta inmanente a ella, así como la regulación de la responsabilidad del servidor público en el ámbito penal y

civil, no únicamente deberá limitarse a la disposición del Estado para su aplicación, sino a la de todo ciudadano que en ejercicio de sus derechos impulse su debido y eficiente cumplimiento en el entendido de que la premisa fundamental resulta la comprensión en la necesidad de elevar nuestra conducta con el objeto de que los actos de corrupción de uno y otro lado se erradiquen en nuestro país, lo que no resultará posible si no se entiende el alto fin moral de cualquier servidor público, indispensable para impulsar el desarrollo de la nación.

## BIBLIOGRAFIA

- 1) ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría general del derecho administrativo, 3a. edición, México, Editorial Porrúa, S. A., 1979.
- 2) BECERRA BAUTISTA, José, Proceso civil en México, 6a. edición, México, Editorial Porrúa, S. A., 1977.
- 3) BUNSTER, Alvaro, La responsabilidad del servidor público. La responsabilidad de los servidores públicos, México, Editorial Porrúa, S. A., 1984.
- 4) CÁRDOSO, José Carlos, "Los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la administración pública federal", Revista de Administración Pública, México, no. 57/58, INAP, enero-junio 1984.
- 5) CARRILLO FLORES, Antonio, "La responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación", Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República no. 16, vol. III, febrero 1982.
- 6) COLIN SANCHEZ, Guillermo, Derecho mexicano de procedimientos penales, México, Editorial Porrúa, S. A., 1979.
- 7) CHANES NIETO, José, "Modernización administrativa y ley de responsabilidades", Revista de Administración Pública, México, PRAXIS no. 60, 1984.
- 8) CHOVENDA, José, Principios de derecho procesal civil, traducción Prof. José Casís y Santalo, Madrid, Editorial Reus, S. A., 1977.
- 9) DE LA CUEVA, Mario, El nuevo derecho mexicano del trabajo, México, Editorial Porrúa, S. A., 1981.
- 10) DEL VAL, Enrique, "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Un código de conducta", Revista de Administración Pública, México, no. 57/58 INAP, enero-junio 1984.
- 11) FRAGA, Gabino, Derecho administrativo, 10a. edición, México, Editorial Porrúa, S. A., 1963.
- 12) GONZALEZ DE LA VEGA, Francisco, Derecho penal mexicano, 13a. edición, México, Editorial Porrúa, S. A., 1975.
- 13) LANZ CARDENAS, José Trinidad, "El marco jurídico y administrativo del control en la administración pública", Revista de la Administración Pública, México, no. 57/58 INAP, enero-junio 1984.

- 14) LANZ CARDENAS, José Trinidad, "La Ley de Responsabilidades. Un código de conducta del servidor público", Revista de Administración Pública, México, PRAXIS no. 65, 1984.
- 15) OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús, Régimen constitucional de las responsabilidades de los funcionarios públicos, México, Editorial Porrúa, S. A., 1984.
- 16) ROJAS, Francisco, El gobierno apegado al supremo mandato de la ley, SECOGEF, México, 1983.
- 17) ROJAS, Francisco, Informe al H. Congreso de la Unión, México, SECOGEF, 1984.
- 18) SOBERANES FERNANDEZ, José Luis, La responsabilidad administrativa de los servidores públicos. La responsabilidad de los servidores públicos, México, Editorial Porrúa, S. A., 1984.
- 19) SOBERANES FERNANDEZ, José Luis, El régimen de responsabilidades de servidores públicos del nuevo título cuarto de la Constitución. Reformas legislativas 82-83, 1a. edición, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983.
- 20) TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho constitucional mexicano, 17a. edición, México, Editorial Porrúa, S. A., México, 1980.
- 21) TEUTLI OTERO, Guillermo, "La evaluación de la gestión pública. El sistema nacional de control y evaluación", Revista de Administración Pública, México, no. 57/58 INAP, enero-junio 1984.

#### LEGISLACION CONSULTADA

- 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Título IV).
- 2) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 3) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Artículo 32 bis).
- 4) Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal.
- 5) Código Federal de Procedimientos Penales.

- 6) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- 7) Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- 8) Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.
- 9) Reglamento de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.
- 10) Código Civil para el D. F. en materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.
- 11) Código Federal de Procedimientos Civiles.
- 12) Código Fiscal de la Federación.
- 13) Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.
- 14) Ley Federal del Trabajo.
- 15) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.
- 16) Ley Orgánica de la Contraloría Mayor de Hacienda.