

46  
24



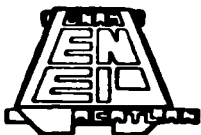
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS "ACATLAN"**

**ANALISIS JURIDICO DE LAS RESPONSABILIDADES  
ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES  
PUBLICOS**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER 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 :**  
**J E S U S   C A R R I L L O   M A T A**

ASESOR DE TESIS: LIC. ROBERTO ROSALES BARRIENTOS



**ACATLAN, ESTADO DE MEXICO: OTOÑO DE 1997**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## **AGRADECIMIENTOS**

**A Dios:**

**Que a lo largo de la vida ha guiado mi andar;  
iluminado mi corazón y me ha protegido  
en los tiempos difíciles;  
porque ha permitido mantenerme firme  
en la decisión por alcanzar la conclusión  
de mis estudios profesionales.**

**A la Universidad Nacional Autónoma de México;  
Campus Acatlán:**

**Alma Mater que me acogió en su seno  
y me formó para ser hombre de bien.**

**A mi Madre, Señora Isabel Mata:**

**Ejemplo virtuoso de amor,  
entrega y tenacidad ante la vida**

**A mi Padre, Señor Juan Carrillo:**

**En su memoria.**

**A Yolanda:**

**Por su comprensión y cariño, compañía y apoyo;  
por su valiosa ayuda en la elaboración de este trabajo.**

**Al Honorable Sínodo;**

**Con agradecimiento:**

**Lic. Emir Sánchez Zurita**

**Lic. Roberto Rosales Barrientos**

**Lic. Nora Yolanda Molina Raygosa**

**Lic. Salvador Jiménez Aguado**

**Lic. Efren Méndez Alvizu.**

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS  
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

**I N D I C E**

**INTRODUCCIÓN**

<b>CAPITULO PRIMERO</b>	<b>PAGINA</b>
<b>MARCO HISTORICO DEL REGIMEN DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO.</b>	
<b>I. LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS EN LA ÉPOCA DE LOS ANTIGUOS MEXICANOS: EL IMPERIO DE LOS AZTECAS.....</b>	<b>8</b>
1. ORGANIZACIÓN HACENDARIA DE LOS AZTECAS.....	10
2. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS EN EL IMPERIO DE LOS AZTECAS.....	10
<b>II.. LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS EN LA ÉPOCA COLONIAL.....</b>	<b>14</b>
1. EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA EN LA COLONIA.....	14
2. LAS VISITAS EN LA ÉPOCA DE LA COLONIA.....	15
A. CONCEPTO DE LA VISITA.....	15
B. CARACTERISTICAS DE LA VISITA.....	15
C. PROCEDENCIA DE LA VISITA.....	16
D. MATERIA DE LA VISITA.....	16
E. SUJETOS DE LA VISITA.....	17
F. PROCEDIMIENTO DE LA VISITA.....	17
3. EL JUICIO DE RESIDENCIA EN LA EPOCA COLONIAL.....	19
A. CONCEPTO DE RESIDENCIA.....	20
B. SUJETOS DE LA RESIDENCIA.....	20
C. PROCEDIMIENTO DEL JUICIO DE RESIDENCIA.....	21
D. PUBLICIDAD DE LA RESIDENCIA.....	21
E. CARGOS EN EL JUICIO DE RESIDENCIA.....	22

F. SENTENCIA EN EL JUICIO DE RESIDENCIA.....	23
<b>III. LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS EN LA ÉPOCA INDEPENDIENTE.</b>	<b>24</b>
1. CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN (1814).....	24
2. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824. ....	25
3. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857. ....	27
4. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917. ....	28
5. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS, EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1940. ....	29
6. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1980. ....	33
7. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS VIGENTE. ....	40

## CAPITULO SEGUNDO

### ADMINISTRACIÓN PUBLICA, EL SERVIDOR PUBLICO Y SU RESPONSABILIDAD.

<b>I. ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PUBLICA</b> .....	43
<b>II. CONCEPTO DE ESTADO.</b> .....	44
<b>III. PERSONALIDAD JURIDICA DEL ESTADO.</b> .....	45
<b>IV. LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA.</b> .....	46
<b>V. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PUBLICA</b> .....	47
<b>VI. ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.</b> .....	50
<b>VII. EL SERVIDOR PUBLICO Y SU RESPONSABILIDAD.</b> .....	50
1. NATURALEZA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ....	51
2. DIFERENCIA ENTRE ALTO FUNCIONARIO Y EMPLEADO. ....	51
3. CONCEPTO DE FUNCIONARIO Y EMPLEADO. ....	53
4. CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO. ....	54
5. DEBERES DEL SERVIDOR PUBLICO. ....	57
<b>VIII. LA RESPONSABILIDAD.</b> .....	57
1. RESPONSABILIDAD. CONCEPTO GRAMATICAL. ....	58
2. RESPONSABILIDAD. CONCEPTO DOCTRINAL. ....	58

3. RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO.....58

**CAPITULO TERCERO**

**SISTEMA GENERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

**I. RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. .... 60**

1. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD CIVIL. .... 60

2. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD CIVIL. ....63

**II. RESPONSABILIDAD POLÍTICA.DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS .....64**

1. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA. .... 64

2. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA. .... 65

3. CAUSAS DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA ..... 67

4. PROCEDIMIENTO PARA FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA. ... 68

5. SANCIONES DERIVADAS DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA .....70

**III. RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. .... 71**

1. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD PENAL. .... 72

2. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD PENAL. .... 72

3. CAUSAS DE RESPONSABILIDAD PENAL. ....75

4. PROCEDIMIENTO PARA FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDAD  
PENAL. .... 76

**IV. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES  
PÚBLICOS. .... 76**

**CAPITULO CUARTO**

**RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL MARCO  
DEL TITULO IV DE LA CONSTITUCION FEDERAL Y SU LEY REGLAMENTARIA**

**I. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. .... 76**

**II. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA PREVISTA EN LA  
CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA. .... 78**

**III. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA PREVISTA EN LA LEY  
FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. .... 79**



	PAGINA
1. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	80
2. CAUSAS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	82
<b>IV. ORGANOS Y PROCEDIMIENTOS.....</b>	<b>88</b>
1. ÓRGANOS COMPETENTES.....	88
2. SISTEMA DE QUEJAS Y DENUNCIAS.....	89
3. PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACION DE SANCIONES.....	93
<b>V. SANCIONES ADMINISTRATIVAS.....</b>	<b>96</b>
1. APLICACIÓN DE LAS SANCIONES SEGÚN EL TIPO DE FALTA.....	105
<b>VI. MEDIOS DE IMPUGNACION ADMINISTRATIVOS.....</b>	<b>116</b>
<b>VII. PRESCRIPCION DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>109</b>
CONCLUSIONES.....	112
BIBLIOGRAFIA.....	117

## INTRODUCCION

EL presente trabajo representa la conclusión de mis estudios de Licenciatura en Derecho realizados en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Acatlán" de la Universidad Nacional Autónoma de México. al efecto, en éste trabajo se realiza un análisis de las responsabilidades de los servidores públicos en el marco de nuestra Ley fundamental, que resulta ser la Constitución de la República, y sobre todo, en su Ley reglamentaria que es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y se hace en el ámbito estrictamente administrativo.

En efecto, Las responsabilidades de los servidores públicos es un tema de interés permanente, pues el Estado al evolucionar reordena sus funciones de gobierno y crea otras nuevas, encaminadas a la obtención de una mejor productividad de sus recursos humanos y desde luego, la eficacia de los instrumentos regulatorios de la actividad de dichos recursos humanos. En nuestro país, la correcta actuación de los servidores públicos se exige a través del derecho, el cual evoluciona constantemente a fin de perfeccionar sus instrumentos de control respecto de la conducta de dichos servidores públicos.

De tal importancia resulta dicha exigencia, que nuestra Constitución Federal en su Título Cuarto, se ocupa de la responsabilidad de los citados servidores públicos; asimismo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del expresado Título Constitucional, ha sido objeto de constantes e importantes reformas y adiciones a la misma, a fin de perfeccionar su aplicación y ampliar su esfera normativa para garantizar el cumplimiento de los principios que tutela y que se traducen en legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público.

Así pues, el presente estudio se enfoca a la realización de un análisis de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, con la finalidad de estar en aptitud de ofrecer algunos elementos de conocimiento y sugerencias respecto al fincamiento y procedimiento administrativo disciplinario que establece la ley en comento, para lo cual en el Primer Capítulo se hace referencia a los antecedentes históricos y legislativos, que ya desde la época de los antiguos mexicanos y posteriormente en la época de la Colonia se desarrolla con gran amplitud y eficacia. En el capítulo Segundo se hace referencia al estudio de los conceptos jurídicos fundamentales que se encuentran

relacionados con el tema central, que es la responsabilidad administrativa del servidor público y su esfera de actuación. Lo anterior, con el objeto de contar con los elementos básicos de conocimiento doctrinario manejados en el presente estudio y para la mejor comprensión del tema. En el Capítulo Tercero, hago referencia a los diferentes tipos de responsabilidad en que puede incurrir el servidor público, y que contempla el Título Cuarto de nuestra Constitución Federal, lo que es de suma importancia ya que con ello nos percatamos de que a parte de que existe la responsabilidad Administrativa, también existe la responsabilidad Penal, Civil y política. Por último, en el capítulo cuarto se hace un análisis breve del Título Cuarto de la Constitución de la República, y otro detallado, por lo que toca al Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

## CAPITULO PRIMERO

### **MARCO HISTORICO DEL REGIMEN DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MEXICO.**

La evolución de las instituciones jurídicas constituye un proceso de estudio que nos permite desentrañar su verdadera esencia, ubicarlas en el contexto social de cada época, entenderlas en relación con la conformación política, económica y cultural de la colectividad, cuya conducta han regulado, y explicar su estructura social.

Es así, como el destacado filósofo español Jorge Ortega y Gasset desprende de su brillante ingenio, un pensamiento que resulta oportuno transcribir: "Recordar es volver la vista al yo pretérito y hallarlo aún vivo y vibrátil como un dardo que sigue en el aire su carrera cuando el brazo que lo lanzó ya descansa".

De acuerdo a lo anterior, es loable proyectar nuestra mente hacia el pasado con el propósito de identificar las formas de regulación jurídica - de la materia que nos ocupa en le presente trabajo - y de comportamiento de los primeros mexicanos y lograr un mejor conocimiento de nuestra realidad como Nación. Para este efecto, el presente estudio se divide en tres partes a saber: Época de los antiguos mexicanos o prehispánica; época colonial y época independiente.

En relación al tema que se trata en el presente trabajo se tendrá una visión histórica del sistema de control y responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, se conocerán sus características esenciales, con lo que podrá plantearse la posibilidad de adecuarlos al presente para obtener mejores resultados.

#### **I. LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS EN LA ÉPOCA DE LOS ANTIGUOS MEXICANOS: El Imperio de los Aztecas.**

Durante el primer milenio D.C., varias y grandes civilizaciones se sucedieron en el territorio actualmente ocupado por México y los demás países Centroamericanos: Primero, la Olmeca, cuyo florecimiento ocupa los últimos siglos anteriores a la Era Cristiana; luego simultáneamente, la Teotihuacana y la del Antiguo Imperio Maya (heredera de los

Olmecas) de los siglos III a IX de nuestra Era; después, la Tolteca (Tula), en el siglo X, que fertiliza los primeros logros de la civilización maya; y, finalmente la Azteca, ramificación de los Chichimecas, con absorciones Toltecas y en íntima convivencia con la Texcocana, surge desde el siglo XIV D.C., y se encuentra en una fase culminante, aunque ya con signos de cansancio, cuando se inicia la conquista <sup>1</sup>

De las anteriores culturas mencionadas, es precisamente la azteca la más importante y representativa de nuestro Derecho Precolonial, pues fue una de las siete tribus que llegó al Valle de Anáhuac y fundó Tenochtitlán para luego aliarse con los pueblos de Texcoco y Tacuba y luchar contra los Otomíes, Totonacas, Tarascos, Tlaxcaltecas y Zapotecas con el fin de imponerles su poderío y exigirles tributos <sup>2</sup>

La estructura política de los pueblos nahuas correspondía a una Federación Constitucional sobre la cual privaba la Confederación Tripartita de los reinos de México, Texcoco y Tlacopan (Tacuba), al respecto nos dice Ignacio Romero Vargas Yturbe, "La organización náhuatl, corresponde a un arquetipo de Derecho Constitucional Consuetudinario, de una Federación de régimen y señorios, supeditada a una Confederación de Estados Independientes entre sí, pero íntimamente unidos en el ejercicio del gobierno". <sup>3</sup>

Por su parte Alonso de Zorita, nos habla de una Confederación entre los pueblos de Anáhuac y nos la describe de la siguiente manera: "En México y en su provincia había tres señores principales, que eran, el señor de México, el de Tezcoco y Tlacopan, que ahora llaman Tacuba. Todos los demás señores inferiores servían y obedecían a éstos tres señores; y porque estaban confederados, toda la tierra que sujetaban la partían entre sí.

Al señor de México habían dado la obediencia los señores de Tezcoco y Tacuba en las cosas de guerra, y en o demás eran iguales, porque no tenía uno que hacer en el señorío del otro, aunque algunos pueblos tenían comunes y repartían entre sí los tributos. los unos igualmente, y los otros se hacían cinco partes: Dos llevaba el señor de México y dos el de Tezcoco y una el de Tacuba.

<sup>1</sup> florice margarant, Guillermo. "Introducción al Estudio del Derecho Mexicano". Editorial Estfinge, Quinta Edición, México 1982, página 10

<sup>2</sup> Delgado Gutiérrez, Luis H. "Introducción al Derecho Positivo Mexicano", Primera Edición, Editorial Limusa, México 1989, página 26

<sup>3</sup> Citado por Armenta Calderón, Gonzalo. "El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano", Editorial Porrúa, Primera Edición, México 1977, página 13

El respeto a los sistemas de gobierno, normas y costumbres de los pueblos tributarios y la obligación de éstos, por otra parte, de reconocer la autoridad y disposición del gobierno central, revelan la existencia de una verdadera Federación.

## **1. ORGANIZACION HACENDARIA DE LOS AZTECAS.**

La grandeza del Estado Azteca, tiene su más sólido apoyo en el Sistema Tributario, adoptado, tanto por él como por sus aliados acolhas y Tepanecas de Tlacopan (Tacuba). Fue a través de las cargas tributarias impuestas a los pueblos sojuzgados como canaliza en su provecho el esfuerzo, la capacidad y el talento artístico de los pobladores de sus diversos señoríos, así como la rica variedad de productos que de los confines del extenso territorio bajo su dominio los calpixques y tecuhtlis, encargados de su recaudación, hacían llegar a las arcas públicas.

En cuanto a los habitantes de Tenochtitlán, Tacuba y Tezcoco, el tributo gravitaba según las reglas de Derecho Consuetudinario sólo sobre una parte de la población, al existir ciertos grupos sociales y categorías de personas exentos de su pago. Tales eran los nobles, sacerdotes, guerreros, valientes, ancianos, viudas, huérfanos, menores, inválidos, mayeques (siervos tributarios de los nobles propietarios o usufructuarios de las tierras), escritores, músicos y pobres mendicantes.

El pago de los tributos era en especie, pues esto se comprende al considerar que no existía entre los Aztecas una verdadera moneda como equivalente único de cambio. Esta función correspondía a diversas clases de objetos a saber: el cacao, la almendra, las mantas (cuachtli), joyas de oro, plumas y piedras preciosas, cañones transparentes de plumas llenos de polvo de oro y pequeñas hachitas de cobre.<sup>4</sup>

Por su parte Fray Francisco Javier Clavijero nos dice: "Todas las provincias conquistadas por las armas mexicanas eran tributarias de la corona y pagaban de los frutos, animales y minerales de la tierra, según la tasa que se le había prescrito, y además de eso los mercaderes contribuían con una parte de sus mercaderías y todos los artífices cierto número de obras que trabajaban".<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Chavero, Alfredo. "México a través de los siglos". Tomo I, Editorial Cumbre, México 1958, página 650.

<sup>5</sup> Clavijero, Francisco Javier. "Historia Antigua de México". 7a. Edición, Editorial Porrúa, México 1982, página 214 a 216.

## 2. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS EN EL IMPERIO DE LOS AZTECAS.

Al frente de la Hacienda Pública se encontraba el Cihuacoátl como Ministro Universal, este cihuacoátl fue representante del emperador en materia militar, tesorero, historiador oficial, sumo sacerdote y Presidente del Tribunal Superior, perfilándose con la figura de un poderoso Co-gobernante al lado del monarca. Le seguía el Hueycalpique o supremo recaudador, bajo cuyas órdenes estaban todos los calpixques (recaudadores), diseminados en los calpullis de Tenochtitlán y en todos los señoríos que formaban la Confederación Nahuatlaca.

El Petlacácatl, señor de la casa de los tercios era el encargado de almacenar los objetos y frutos naturales e industriales, recolectados por los calpixques. El mismo Petlacalcatl anotaba los tributos almacenados, en libros de papel denominados amatl.

Por otra parte, en lo que respecta a la impartición de justicia en el pueblo Azteca, los "señores", tenían la responsabilidad y el deber de mantener la paz entre su pueblo, para esto tenían una organización judicial bien delimitada, tanto para la ciudad de Tenochtitlán como para sus provincias; al respecto el Doctor Luis H. Delgadillo Gutiérrez, nos comenta: "La organización judicial tenía una estructura bien delimitada y ejercía importantes funciones en la administración de justicia. Cada uno de los pueblos tenía su propia organización integrada por diferentes tipos de jueces: Un juez para asuntos menores, electo anualmente por el pueblo; un tribunal para asuntos importantes, integrado por jueces vitalicios, y un tribunal supremo, para la apelación de las sentencias dictadas por los jueces inferiores. Existían también tribunales especiales para sacerdotes, para conflictos mercantiles, para asuntos familiares y para conflictos de impuestos" \*

Sin duda la impartición de justicia para el pueblo Nahuatlaca, revestía gran importancia, pues para la selección de los jueces los "señores" tenían gran cuidado en dicha selección.

"También los señores tenían cuidado de la pacificación del pueblo y de sentenciar los litigios y pleitos que había en la gente popular, y para esto elegían jueces personas nobles y ricas y ejercitadas en las cosas de la guerra, y experimentadas en los trabajos de las conquistas; personas de buenas costumbres, que fueran

---

\* Delgadillo Gutiérrez, Luis H. Ob. cit. página 28 y 29.

criadas en los monasterios del calmécac, prudentes y sabias y también criadas en el palacio. A estos tales escogía el señor para que fuesen jueces en la República. Mirabase mucho en que estos tales no fuesen borrachos, ni amigos de tomar dádivas, ni fuesen aceptadores de personas, ni apasionados; encargables mucho el señor que hiciesen justicia en todo lo que a sus manos viniese".<sup>7</sup>

En cuanto a las cualidades personales que debían tener los jueces, también tenían cuidado de que llenarían ciertos requisitos, para tener por lo menos la seguridad de que el puesto que se les confería fuera desempeñado con eficacia y rectitud.

"El senador tiene éstas propiedades: Ser juez, y averiguar bien los pleitos; ser respetado, grave, severo, espantable y tener presencia digna de mucha gravedad y reverencia, y ser temido de todos. El buen senador es recto juez y oye a entrambas partes y pondera muy bien la causa de los otros; da a cada uno lo que es suyo, siempre hace justicia derecha; no es aceptador de personas y hace justicia derecha; no es aceptador de personas y hace justicia sin pasión".<sup>8</sup>

Desde luego, se puede observar que la actividad de los funcionarios hacendarios y judiciales estaba perfectamente y severamente reglamentada, como nos lo hace saber Fray Bernardino de Sahagún:

"El palacio de los señores, o casas reales tienen muchas salas: la primera era la sala de la judicatura, donde residía el rey, los señores cónsules, o oidores, principales nobles, oyendo las cosas criminales como pleitos o peticiones de la gente popular... y también allí juzgaban a los principales nobles y cónsules, cuando caían en algún crimen condenándolos a muerte o a destierro, o a ser trasquilados, o les hacían macehuales o los desterraban perpetuamente del palacio, o echaban presos en unas jaulas recias y grandes".<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Sahagun, Fray Bernardino de: "*Historia General de las Cosas de Nueva España*", Libro VII, Capítulo XVII, Editorial Porrúa, México 1979, página 470.

<sup>8</sup> ídem. Libro X, Capítulo IV, página 551.

<sup>9</sup> Sahagun, Fray Bernardino de. ob. cit. libro X, Capítulo VIII, página 465.



El ejercicio de la función judicial, como se puede observar correspondía al Estado y los miembros que la ejercían eran personas que pertenecían a la nobleza, y la atribución del cargo implicaba elevados honores y grandes responsabilidades.

"Otra sala del palacio se llamaba Tecalli o Teccalco: en este lugar residían los senadores y los ancianos para oír los pleitos y peticiones que les ofrecía la gente popular; y los jueces procuraban de hacer su oficio con mucha prudencia y sagacidad, y presto los despachaban... y si oía el señor que los jueces o senadores que tenían que juzgar, dilatar mucho, sin razón los pleitos de los populares, que pudieran acabar presto, y los detenían por cohechos o por amor a los parentescos, luego el señor mandaba que les echasen presos en unas jaulas grandes, hasta que fuesen sentenciados a muerte; y por estos los senadores y jueces estaban muy recatados o avisados en su oficio".<sup>10</sup>

De lo anteriormente señalado por Fray Bernardino de Sahagún, desprendemos la importancia que ya, desde entonces se tenía de los principios de eficiencia, honradez e imparcialidad, conceptos que ahora plasma nuestra Constitución Federal en su título Cuarto relativo a las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La figura del calpixque o recaudador hacendario, no se escapa de la severa reglamentación, pues su actuación deficiente y mal desempeño era castigado con medidas de apremio ejemplares, ya que del cabal desempeño de sus funciones dependía la vida misma de los Estados Confederados.

"Otra sala se llamaba Calpixcalli, por otro nombra Texancalli; en este lugar se juntaban todos los mayordomos del señor, trayendo cada uno la cuenta de los tributos que tenía a su cargo... y si el señor sabía o tenía averiguado de alguno de los mayordomos que había tomado y aplicado para sí alguna parte del tributo que era a su cargo, luego mandaba el señor prenderle y echarle en una jaula hecha de viguetas gruesas".<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Sahagun, Fray Bernardino de. Ob. Cit. Libro VIII Capitulo XIV, página 466.

<sup>11</sup> Sahagun, Fray Bernardino de. ob. cit. Libro VIII, Capitulo XIV, página 467.

La responsabilidad de estos mayordomos (calpixques) deshonestos, nos dice también, Fray Bernardino de Sahagún, que trascendía a sus familiares directos, como lo son: su esposa y sus hijos, a quienes "les echaban fuera de su casa, y les desposeyesen de la casa con toda la hacienda que antes tenía el mayordomo delincuente y así la casa con toda la hacienda se aplicaba al señor, y luego mandaba cerrarla y condenabale a muerte".

En resumen podemos señalar que en materia hacendaria, los habitantes del Valle de Anáhuac, tenían una organización y un control eficaz, lo que permitía una sana recaudación y distribución de los tributos entre los pueblos que conformaban la triple alianza; además debemos mencionar también, que los requisitos y exigencias establecidos para los Servidores Públicos en la Epoca Precolonial eran estrictos e importantes y en consecuencia las sanciones establecidas por el incumplimiento de las obligaciones que con motivo de sus funciones se les imponían, eran muy severas, como ha quedado señalado. Vital importancia tiene también el señalar, los conceptos de represión y medidas de apremio que ya desde entonces se consignaban, como son: La amonestación, la destitución y la inhabilitación para volver a ocupar algún otro cargo público; éstas sanciones sin duda constituyen el antecedente directo que ahora consagra nuestra actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

## **II. LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS EN LA ÉPOCA COLONIAL.**

### **1. EL CONTROL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA COLONIA.**

Sin duda alguna, el período de la Colonia resulta muy importante e interesante dentro del presente estudio, el cual comprende desde la llegada de los españoles al Continente Americano - específicamente a la Nueva España - a la guerra de Independencia de 1810. Durante esta larga etapa se dictaron muchas leyes que regulaban en cierta forma las responsabilidades de los Servidores Públicos; sin embargo, fueron muy pocas las leyes y demás medios de control para regular y vigilar el buen desempeño de los funcionarios de esa época, por lo que se hizo necesario que la Corona Española contará con instrumentos efectivos para el control de la actuación de los funcionarios, para impedir los abusos de poder y la impunidad de quienes no tuvieran consciencia de su deber; así pues, resultan por su importancia las visitas y el Juicio de Residencia los dos medios de control más eficaces con que contaba durante esa época la Corona Española.

## 2. LAS VISITAS EN LA EPOCA DE LA COLONIA.

La visita fue un medio de control establecido para vigilar la actuación de los funcionarios en las Indias, y en su caso fincarles la responsabilidad correspondiente, al respecto Toribio Esquivel Obregón nos dice "Ninguno de ellos,, en particular sabía si se le hacían cargos, de que, ni por quién ni aún después de que se le encontraba culpable y se le sentenciaba no por el visitador, quien formulaba el sumario, que debería remitirse cerrado y sellado al Consejo de Indias, sino por éste" <sup>12</sup>

### A. CONCEPTO DE LA VISITA

José Trinidad Lanz Cárdenas, nos da el siguiente concepto: "Las visitas eran inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un Virreinato o Capitanía General, o bien la gestión de un funcionario determinado" <sup>13</sup>

Por su parte Guillermo Porras la define así: "El medio de inspección utilizado por el Gobierno Superior para darse cuenta cabal de la manera como se desempeñaba un cargo subordinado, lleva el nombre de visita" <sup>14</sup>

Resulta importante señalar que la visita nace junto con la residencia y la Pesquisa, como una institución de control utilizado por la Monarquía Española, como ha quedado establecido para asegurar en la medida de lo posible que los funcionarios cumplan bien con sus deberes.

### B. CARACTERISTICAS DE LA VISITA.

Céspedes del Castillo, señala como características de las Visitas las siguientes:

- 1.- Tener carácter de inspección;
- 2.- Los funcionarios visitados continúan ejerciendo su cargos excepcionales;
- 3.- No se aplica universalmente, y la tendencia utilizarla de un modo periódico, ya que no es habitual, abarca sólo a cierto tipo de Visita y triunfa en muchos casos.
- 4.- Tiene carácter colectivo, afectando siempre a organismos jurídicos con todo el personal que lointegra;
- 5.- Tiene cierta amplitud en cuanto a lugares donde se efectúa;

<sup>12</sup> Esquivel Obregón, Toribio. "Historia del Derecho en México", Tomo II, Editorial Polis, México 1938, página 159.

<sup>13</sup> Lanz Cárdenas, José Trinidad. "La Contabilidad y el Control Interno en México", Primera Edición, Fondo de Cultura Económica SECOGEF, México, 1987, página 56.

<sup>14</sup> Porras Muñoz, Guillermo. "Iglesia y Estado de Nueva Vizcaya (1562-1821)", Segunda Edición, U.N.A.M., México 1980, página 432.

6.- Carece de un desarrollo de delimitaciones cronológicas que se intentan establecer sin resultados." <sup>15</sup>

### C. PROCEDENCIA DE LA VISITA.

El motivo más común para ordenar su realización, era la noticia de abusos y excesos; no de carácter local ni territorial, sino generalizados y arraigados; otras veces se dirigía a suprimir grandes diferencias surgidas entre autoridades superiores, que no se han podido atacar con procedimientos menos duros, más raramente, no revelan insatisfacción al Gobierno Central, sino deseo por parte de éste de implantar con rapidez y energía reformas administrativas muy importantes.

La elección la hacía el monarca asesorado por el Consejo de Indias, y por la importancia de la misión a realizar, la persona elegida era consultada y se le daba la oportunidad de renunciar.

Cuando la persona aceptaba el cargo, se le entregaba al Visitador las comisiones que contenían los poderes necesarios para desempeñar su oficio, pero se delimitaba su competencia, sin embargo se le facilitaba toda la información sobre las denuncias llegadas al Consejo; se le fijaba el salario y el Visitador se trasladaba a la Sede de los Organismos Visitados, podía hacer durante el viaje antes de la publicación de la Visita, las diligencias que creyere convenientes, siempre en el secreto posible, para evitar que los Visitados tratarán de encubrir las actividades ilícitas. <sup>16</sup>

La jurisdicción de un Visitador General abarcaba a todas las autoridades del territorio Visitado, incluyendo los Virreyes, pero sólo en los actos realizados como Presidente de la Audiencia Virreinal.

### D. MATERIA DE LA VISITA.

Al respecto Guillermo Porras señala que el Visitador se ocupaba de lo siguiente:

"- Debería ver si su Distrito estaba ocupado o minorado y en este caso, si había sentencia ejecutoria;

<sup>15</sup> Céspedes del Castillo G. Citado por Pilar Arregui Zamorano, "La Audiencia de México, según los Visitadores (siglos XVI y XVII)", Segunda Edición, U.N.A.M., México, 1975 página 54

<sup>16</sup> Arregui Zamorano, Pilar, "La Audiencia de México, según los Visitadores (siglos XVI y XVII)", Segunda Edición, U.N.A.M., México, 1985, página 56.

- Debían visitar los mesones, ventas y tambos de los pueblos y caminos, ordenando lo hubiera donde fuere menester, o por lo menos "casas de acogimiento" para los caminantes, procurando fuera pagado el hospedaje;

debían de tener especial cuidado en informar a los indígenas que la voluntad del rey era enviarles justicia que los amparara y defendiera para que de ninguna manera recibieran agravio y que usaran su hacienda libremente, obligando a dar satisfacción y restituir en casos de perjuicio causados e impartiendo justicia sin dilación;

- Se les prohibía que cobraran salario o derechos en la Visita a los españoles o indígenas, aún de cantidades pequeñas, pues en caso contrario de ello, se les hacía cargo en la Residencia, y tampoco debían hospedarse ni ser gravosos a los vecinos contra su voluntad;

- La visita debía pregonarse por medio de edicto, después de lo cual se iniciaba la inspección de todos los instrumentos que considerara conducentes a su investigación, ya fueran testimoniales o documentales;

- El gobernador tenía obligación de visitar su jurisdicción, pero podía delegar sus facultades en un representante que hiciera la visita general o en varios que la realizaran parcialmente."<sup>17</sup>

#### E. SUJETOS DE LA VISITA.

De los conceptos mencionados relativos a la Visita nos damos cuenta que dicha institución estaba enfocada a todo un Virreinato o Capitanía General, o la actuación de un funcionario determinado, así la jurisdicción de un visitador general abarcaba a todas las autoridades del territorio visitado, incluyendo los virreyes, pero sólo en los actos realizados como Presidente de la Audiencia Virreinal.<sup>18</sup>

#### F. PROCEDIMIENTO DE LA VISITA.

Determinada la Visita, por las autoridades de la Corona, se efectuaban diversas actividades que formaban parte del procedimiento, desde su inicio hasta la terminación de la misma, la primera de ellas son las medidas cautelares, como se señala a continuación:

a) *MEDIDAS CAUTELARES.* Desde el punto de vista procedimental, existía un gran avance al practicarse desde entonces las medidas cautelares, pues éstas tienden al buen resultado del procedimiento de que se trate, y en relación al tema se practicaban las siguientes: El secreto, de la decisión de practicar la Visita; la rapidez, con que debía de actuar el visitador la fianza que otorgaban

<sup>17</sup> Porras Muñoz, Guillermo. Ob. cit. página 449.

<sup>18</sup> Ota y Capdequí, José María, "Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano", Aguilar Madrid 1969, páginas 106 y 107.

ministros de justicia como los funcionarios de hacienda.

b) *PUBLICIDAD*. Una vez que se encontraba debidamente instalado, el visitador pasaba la publicación de la visita, que se hacía de viva voz y por edicto, enviando copia de éste último a todas las ciudades, villas y pueblos circunvecinos.<sup>19</sup>

c) *RECUSACION DEL VISITADOR*. Cabía, desde luego, la posibilidad de recusar al juez visitador desde el momento en que se hacía público su nombramiento, las recusaciones fueron frecuentes y entre las más famosas se encuentran las realizadas por el Virrey Antonio de Mendoza y del oidor Andrés Gómez de Mora, contra los visitadores Tello de Sandoval y Pedro de Galvez, respectivamente.

d) *NOTIFICACION DE LA VISITA*. Una vez que ya se habían realizado todos los trámites, se pasaba a la notificación del visitador y su consecuente comparecencia ante el juez visitador, pudiéndose hacer esta última por sí o a través de los proveedores.

e) *DEMANDAS PUBLICAS*. La actividad del visitador la iniciaba como un juez, es decir, atendía las demandas que se hubiesen presentado por los particulares en contra del visitado dentro de un plazo de 60 días, término que empezaba a computarse desde la fecha de notificación.

f) *INFORMACION SECRETA*. Toda la información que obtenía el visitador era secreta y la obtenía fundamentalmente por tres vías: a) Las denuncias; b) El interrogatorio de testigos, y, c) La revisión de los libros de acuerdos de la audiencia, de las cajas reales, etc.

En muchas ocasiones se ha llegado a la conclusión de que las visitas se originaron por las denuncias de abusos enviadas al Consejo de las Indias o directamente al rey, y por aquéllas que el propio visitador recibía en forma escrita u oral. En síntesis, la fuente de información fundamental era la declaración de testigos.

g) *FACULTADES DE VISITADOR*. Como autoridad ejecutiva. Cuando ya se tenía toda la información secreta, el análisis de los cargos y descargos, y se llegaba a la conclusión de que existían causas graves en contra del visitado, el juez visitador, podía ordenar la suspensión del primero y en su oficio y aún el destierro. Otras de las facultades ejecutivas de los visitadores consistía en la potestad que tenía para cobrar las cantidades recaudadas por la hacienda y la de

<sup>19</sup> Lanz Cárdenas José Trinidad. Ob. cit. página 58.

ejecutar los bienes adquiridos ilegalmente por los oidores de la Hacienda u otros ministros.

*h) CONCLUSION DE LA VISITA.* Para finalizar el procedimiento de la visita, el visitador procedía a redactar un "memorial ajustado", el cual era un resumen que se enviaba al Consejo de las Indias.

Así también, el visitador daba "el auto de conclusión de la visita", y de su remisión al Consejo.

*i) SENTENCIA DEL CONSEJO DE INDIAS.* Cuando el expediente era recibido por el Consejo de Indias, se procedía a la vista de la Visita, citando previamente a los Procuradores de los visitadores.

El trámite seguido dentro del Consejo de Indias era el siguiente: El expediente de la Visita, en primer término era revisado por el Fiscal del Consejo, quien después de su análisis lo pasaba a la Sala que designara el Presidente del mismo Organismo.

La Sala correspondiente era la encargada de dictar la sentencia en la que se imponían normalmente como pena "multas de diversa cuantía, suspensión, privación o inhabilitación temporal o perpetua del oficio". Si la condena era de suspensión o inhabilitación se nombraba a otra persona para que se ocupara la plaza vacante.

*j) EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA.* Una vez dictada la sentencia por la Sala correspondiente del Consejo de Indias, se remitía a las Indias para su ejecución, normalmente la audiencia respectiva y otras veces al Virrey o al Gobernador, según procediera.

La sentencia era notificada al visitado y se hacía pública para el conocimiento de toda la colectividad; cabe mencionar que contra ésta resolución cabía el recurso "de suplicación", que se tramitaba ante el mismo Consejo de Indias.

### **3. EL JUICIO DE RESIDENCIA EN LA EPOCA COLONIAL.**

El juicio de residencia junto con la Visita y la Pesquisa, nacen como las Instituciones de Control de la Actuación de lo funcionarios públicos en los territorios conquistados por la Corona Española, especialmente en la Nueva España, siendo la primera de éstas la que logra mejores resultados del control en esa época.

#### A. CONCEPTO DE RESIDENCIA

Podemos considerar al Juicio de Residencia como el medio de control para "asegurar el recto cumplimiento de los deberes de los funcionarios creándoles la responsabilidad subsiguiente".<sup>20</sup>

Por lo que toca a la finalidad de ésta figura jurídica, estaba encaminada a realizar un examen judicial de la conducta de un funcionario al término de su mandato.

En efecto, se llamaba Juicio de Residencia, o simplemente Residencia, a la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo.

Evidentemente, podemos observar que los derechos de las personas quedan amparados bajo este sistema de responsabilidad, pues el alcance y el contenido del Juicio de Residencia permitía el logro de una eficaz gestión administrativa y en consecuencia una garantía para los habitantes de la Comunidad.

#### B. SUJETOS DE LA RESIDENCIA.

Quedan sujetos a este juicio de responsabilidad, en primer lugar, los miembros del Poder Ejecutivo (en ausencia del rey) de conformidad con lo prescrito en el Decreto de 24 de septiembre de 1810 y los siguientes reglamentos de 1811, 1812 y 1813;

En segundo lugar, los Secretarios del Despacho (artículo 226 Constitucional);

En Tercer lugar, todo empleado público, como lo señala el artículo 261, facultad sexta de la Constitución;

En cuarto lugar, los Diputados son igualmente responsables ante las Cortes, de manera singular o parlamentaria.

Y finalmente, "ninguna autoridad o persona pública, de cualquier clase que sea, dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito (la firma del Secretario); y si alguna lo hiciera, será castigado como infractor de la Constitución con arreglo a las leyes", (artículo V del capítulo III del Nuevo Reglamento de la Residencia del 8 de Abril de 1813).

<sup>20</sup> Levene, R. "Juicio de Residencia". Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XVIII. JACILEGA. Ancalo, S.A., Editorial Bibliográfica Argentina, S.R.L. Buenos Aires, página 352.



### C. PROCEDIMIENTO DEL JUICIO DE RESIDENCIA.

La forma en que se iniciaba el Juicio de Residencia de un funcionario de las Indias, era al término de su gobierno o mejor dicho cuando entregaba el cargo al sucesor, aunque en casos especiales el Virrey o Presidente de la Audiencia podían "mandarlo tomar en cualquier época, dando cuenta de ello inmediatamente al Consejo de Indias".<sup>21</sup>

Como es natural y en virtud de los sistemas jurídicos que imperaban en Europa en aquella época, el Juicio de Residencia se sigue mediante un procedimiento inquisitorial y se integraba con las demandas de los particulares, los capítulos públicos y las Pesquisas secretas, con los cuales se da inicio a un juicio sumario, aunque se lleva por cuerdas separadas todo es simultáneo.

El procedimiento se iniciaba con la presentación de las demandas y se continúa con el traslado al demandado, los escritos de contestación, réplica y dúplica.

Existe un período de presentación de testigos y de ofrecimiento de pruebas de ambas partes, otro de pruebas testimoniales e instrumentales también de la declaración jurada del demandado y por último la sentencia.

En la primera fase del juicio y por decreto se mandaba arraigar al enjuiciado a la circunscripción del lugar donde se hubiere de ventilar el juicio.

En síntesis, el Juicio de Residencia se solventaba en dos partes y a través de un minucioso y complejo procedimiento. La primera parte era secreta, en la que el juez averiguaba de oficio la conducta de un funcionario o de varios, y la segunda parte era pública, en la que se recibían las demandas que interponían los particulares para obtener la satisfacción de sus agravios.

### D. PUBLICIDAD DE LA RESIDENCIA.

El Juicio de Residencia, al igual que la Visita, tenía como una de sus principales características la publicidad de su inicio, para que toda la población tuviera conocimiento del mismo y si quería pudiera presentar cargos.

Cuando llegaba el Juez de Residencia al lugar donde hubiere ejercido su cargo el residenciado, lo primero que hacía era asumir su autoridad e inmediatamente mandaba que

---

<sup>21</sup> Porras Muñoz, Guillermo. Ob. cit. página 432.

se pregonara el juicio por un edicto en el cual se señalaba el período hábil para presentar los cargos. La publicación de éstos edictos se realizaba en las cabeceras de los partidos y en los poblados más importantes.

#### E. CARGOS EN EL JUICIO DE RESIDENCIA.

En este juicio, los cargos eran muy diversos, al respecto Porras Muñoz dice, que los cargos que se hacían a los gobernadores con motivo del Juicio de Residencia eran los siguientes:

1. Mantener trato y comercio, por ejemplo cuando se obligaba a los alcaldes a surtir de su establecimiento;
2. Causar perjuicios económicos;
3. Faltas a la justicia, como permitir ejecutar la pena de muerte sin dar cuenta a la audiencia;
4. Asuntos de indios, por ejemplo si vendía los servicios de un indio por cuatro años de obraje;
5. No tener aranceles;
6. No visitar la jurisdicción;
7. Tener o permitir juegos prohibidos;
8. Acciones de armas;
9. Previsión de oficios en parientes y allegados, por ejemplo, nombrar a los hermanos y sobrinos;
10. Imponer repartimientos;
11. No tener libro de condenaciones;
12. Proveer oficios a cambio de dinero;
13. Falta de representación de título y juramento;
14. Contraer matrimonio sin licencia real;
15. Ausencia de la jurisdicción sin la debida licencia;
16. No exigir fianza a los provistos;
17. Poblar sin licencia real;
18. Malos procedimientos con otras autoridades;
19. Falta de acatamiento a las órdenes superiores;
20. No guardar la pragmática sobre lutos reales;
21. No cuidar la redificación de la cárcel;
22. Descuidar el abastecimiento del pueblo;
23. No cuidar que los soldados recibieran íntegramente su sueldo;
24. No tomar residencia a los subdelegados;

25. No rondar de noche;

26. No cuidar que el alcalde de la cárcel tuviera libro de entrada y salida de presos." <sup>22</sup>

Cabe señalar, que el término para la substanciación del proceso, era generalmente de 60 días, el cual podía ser prorrogado, sin determinar por cuanto era la prórroga, y el juicio terminaba con la sentencia emitida por un juez.

#### F. SENTENCIA EN EL JUICIO DE RESIDENCIA

Las penas que se imponían en las sentencias eran de muy diversa índole y podían variar según la gravedad de la infracción y podían ser: multas elevadas, confiscación de bienes, prisión, o las tres cosas a la vez, eran las penas usuales por mal desempeño del cargo.

Así también, las sentencias dictadas en los juicios de Residencia, podían ser absolutorias.

Cabe agregar, que todas las penas que llegaban a imponer, estaban estipuladas en la recopilación de las leyes de Indias.

El recurso de apelación tenía efectos suspensivos hasta que se dictara el fallo definitivo; desde luego, la sentencia que dictaba el Consejo de Indias en el recurso de apelación tenía como finalidad resolver en definitiva la causa, absolviendo de los cargos, ratificando o modificando las condenaciones.

Como se puede apreciar de todo lo anterior, los dos medios de control implantados por la Corona Española, en éstas tierras, fue fundamental para que los habitantes de las regiones conquistadas pudieran denunciar los errores y abusos que hubieren cometido los Servidores Públicos en su desempeño.

---

<sup>22</sup> Porras Muñoz, Guillermo. Ob. cit. página 442 a 445.

### **III. LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS EN LA EPOCA INDEPENDIENTE**

#### **1. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN (1814).**

El primer documento auténticamente mexicano que se refiere a la Responsabilidad de Servidores Públicos es el de Apatzingán de 1814. Cabe aclarar, la Constitución de Apatzingán no es ninguna Constitución propiamente y desde el punto de vista jurídico, se trata de un manifiesto revolucionario, sin embargo se establece la responsabilidad de los funcionarios y la manera de hacerla efectiva, sujetando a los Diputados a Juicio de Residencia por lo que toca a los actos en que intervienen en la Administración Pública, y, además para ser acusado por los delitos de herejía, apostasía y por los del Estado, específicamente por infidencia, concusión y dilatación de los caudales públicos.

Igualmente en dicha Constitución, los Secretarios de Estado eran responsables por los documentos, órdenes y demás actos que autoricen en contra del tenor de las leyes.

Por lo que se refiere a los demás Servidores Públicos de menor Jerarquía, quedaban igualmente sujetos a juicio de residencia.

En dicha Constitución se le dio competencia al Supremo Tribunal de Justicia para conocer de dichos juicios.

La composición del Tribunal de Residencia en la Constitución de Apatzingán se encuentra contenida en los capítulos XVIII y XIX, el cual estará compuesto de siete jueces, elegidos por suerte, por el Supremo Congreso, entre una masa de individuos nombrados uno por cada provincia, siguiendo el mismo procedimiento y en la misma ocasión en que eligen los diputados; éstos individuos se renovarán cada dos años, el mismo Tribunal eligirá por suerte a su Presidente que durara el tiempo para el cual se constituyo, y por escrutinio a pluralidad absoluta de votos se nombrara un fiscal con el único encargo de formalizar las acusaciones que se promuevan de oficio por el mismo Tribunal, finalmente habrá un Secretario elegido por suerte por el Congreso entre tres individuos seleccionados por escrutinio y a pluralidad absoluta de votos.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Tena Ramírez, Felipe: "Leyes Fundamentales de México", 1808-1979, Editorial Porrúa, México, página 125.

**Funcionamiento del Tribunal de Residencia:**

- a) Después de erigido el Tribunal y durante un mes, se admitirán las acusaciones a que haya lugar contra los respectivos funcionarios, y pasado ese tiempo no se oirá ninguna, quedando éstos absueltos de todo cargo;
- b) Los Juicios de Residencia deberán concluirse dentro de tres meses, de no ser así se darán por absueltos los acusados, excepto cuando se admita recurso de suplicación en cuyo caso se prorrogará un mes más éste término;
- c) Las sentencias pronunciadas por este Tribunal remitirán al Supremo Gobierno para su publicación y ejecución; después de dictar la sentencia dicho Tribunal se disolverá.

**2. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824**

Al hacer el análisis sobre esta Constitución nos percatamos de que no se establecen capítulos específicos para el Juicio de Responsabilidad, pero de acuerdo a ésta Carta Magna suscrita en la Ciudad de México el 4 de Octubre de 1824, se puede observar que se encontraban sujetos a Juicio de Responsabilidad los siguientes funcionarios:

El Presidente y Vicepresidente de la Federación, el primero, por los delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, y por cohecho y soborno, así como por actos encaminados a impedir la realización de las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados o que a éstos tomarán posesión de sus destinos, o el ejercicio por parte de las Cámaras de cualquiera de las facultades que la propia Constitución les confería, el Vicepresidente podía ser acusado por cualquier delito en que hubiese incurrido durante el tiempo de su encargo.

De las acusaciones en contra del Vicepresidente, conocía en calidad de gran jurado, la Cámara de Representantes, mientras que para aquellas en contra del Presidente, cualquiera de las dos Cámaras podía conocer con dicha calidad de gran jurado.

Pero tenían que ser durante el tiempo de su magistratura o dentro de un año después, y como ya se expuso ante cualquiera de las dos Cámaras, según lo establecen los artículos 38, 39, 107, 108 y 109 de dicha Constitución.

Los secretarios de despacho, eran responsables de cualquier delito cometido durante el tiempo de su encargo y de los actos del Presidente que autorizará con sus firmas contra la Constitución, Leyes Generales y Constitucionales Particulares de los Estados, y de estas acusaciones podía conocer cualquiera de las dos Cámaras con el carácter de gran jurado como lo establecían los artículos 38 fracción III y 119.

Los integrantes de la Suprema Corte de Justicia también se encontraban sujetos a Juicio de Responsabilidad por cualquier delito en que hubieren incurrido durante el tiempo de su encargo, e igualmente podía conocer indistintamente de las acusaciones cualquiera de las dos Cámaras, lo que establece el propio artículo 38 fracción III.

Los gobernadores de los Estados eran responsables por infracciones a la Constitución Federal, Leyes de la Unión u órdenes del Presidente de la Federación, así como por la publicación de Leyes y Decretos de las Magistraturas de los respectivos Estados, contrarios a la Carta Magna y demás Leyes, e igualmente de las acusaciones podía conocer en calidad de gran jurado cualquiera de las dos Cámaras.

Los Diputados y Senadores también podían estar sujetos a juicio por las causas criminales, con la salvedad de que la acusación debía realizarse ante la Cámara de Senadores si se trataba de Diputados, y ante la Cámara de Diputados si se trataba de Senadores, constituyéndose cada Cámara en gran jurado para declarar si había lugar o no a la formación de la causa, y cuando si procedía se le suspendía de su cargo y se ponía a disposición del Tribunal Competente, de acuerdo a los artículos 42, 43 Y 44.

Por último, eran sujetos de responsabilidad todos los demás empleados públicos, de conformidad por lo dispuesto por los artículos 137 y 163, al señalar respectivamente, que la Corte Suprema de Justicia conocerá "de las infracciones de la Constitución y Leyes Generales según se prevenga por la ley", y "que todo funcionario público sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su destino, deberá presentar juramento de guardar esta Constitución y la acta constitutiva".

Es importante indicar que al Tribunal Competente para conocer de las responsabilidades de acuerdo a lo anteriormente señalado, una vez formulada la declaración de procedencia de la causa por la Cámara correspondiente, era la Corte Suprema de Justicia, con excepción del caso de los miembros de este órgano, que eran juzgados por un Tribunal especial integrado por 24 individuos, cuyas características y forma de elección contemplaba la propia Constitución.

### **3. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1857.**

En esta Constitución, precedente de la actual, aparece el título IV, denominado: "De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos", en los cuales se fija la diferencia de los delitos, faltas u omisiones derivadas del ejercicio de cargo y las del fuero común. "También se establece la Responsabilidad Política de los Diputados al Congreso de la Unión", (recuérdese que en ese entonces no existía la Cámara de Senadores), los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, atribuyéndoles responsabilidad por los delitos del orden común que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos y faltas que incurran en el ejercicio de su mismo encargo (delitos oficiales).<sup>24</sup>

Asimismo se hace extensiva dicha responsabilidad a los gobernadores de los Estados, por infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales y por lo que se refiere al Presidente de la República se establece la inmunidad especial de que durante el desempeño de su encargo sólo podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

"Posteriormente, ya en plenitud de la reforma, aparece la gloriosa generación de la reforma con Don Benito Juárez a la cabeza, rodeado por hombres liberales y profundamente honestos que forjaron las bases de lo que ahora es México, Mexicanos como Zarco, Degollado, Ocampo, Ramírez y otros tantos que dieron ejemplos que aún hoy perduran y demuestran la posibilidad de conducir al país de una manera independiente con vocación republicana, de servicio y entrega a la nación".<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Del Val Blanco, Enrique. "Nuevo Marco de referencia en el Combate de la Corrupción". Editorial Inap Praxis, página

<sup>25</sup> Armienta Calderón, Gonzalo. Ob. Cit. página 25.

Y con base en la Constitución de 1857, Juárez expide, por primera vez, una Ley de Responsabilidades conocida con el nombre de la Ley responsabilidades de Juárez de fecha 3 de noviembre de 1870, ésta Ley en síntesis señala que el delito oficial se castiga con la destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar un nuevo cargo público por un tiempo no menor de cinco ni mayor de diez años.

A raíz de que en 1874 se reformó la Constitución y se introduce la Cámara de Senadores, se atribuye a dicha Cámara la jurisdicción política para erigirse en jurado de sentencia en los juicios políticos, competencia que hasta entonces tenía encomendada la Suprema Corte de Justicia.<sup>26</sup>

En 1896 se expidió una nueva Ley de Responsabilidades que en síntesis confiere al Congreso para conocer de la llamada de la Responsabilidad oficial. A diferencia de la Ley de Juárez, ésta no define ni señala cuáles son los delitos oficiales, pero tiene el mérito dicha ley de distinguir entre los delitos oficiales y los delitos del orden común, conociendo de estos últimos los Tribunales Comunes y de los primeros el Congreso de la Unión.

#### **4. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1917.**

Esta Constitución, que es la que actualmente nos rige, conserva en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los mismos principios que encontramos en la Carta Fundamental reformada de 1857.

El artículo III de la Constitución (antes de la reforma de 1982) previno que el Congreso de la Unión expediría a la mayor brevedad, una Ley de Responsabilidades 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 pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta la fecha de promulgación de dicho Ordenamiento Constitucional no hubiesen tenido carácter delictuoso.

---

<sup>26</sup> Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, página 136.



**5. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADO DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1940.**

Fue hasta el 21 de Febrero de 1940, cuando se publicó la Ley de Responsabilidades prevista por el Constituyente de 1917, bajo el epígrafe de Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación de los Estados, esta nueva Ley vino a cambiar radicalmente la estructura del régimen de responsabilidades, confundiendo entre los delitos oficiales y los del orden común, ya que de manera casuística señala los diferentes delitos que pueden cometer los funcionarios y empleados públicos, tanto de la Federación como del Distrito Federal, con motivo del desempeño de sus cargos.

En esta Ley se tipifican como delitos de los altos funcionarios de la Federación, los siguientes:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y estatal;
- III.- El ataque a la libertad de sufragio;
- IV.- La usurpación de atribuciones;
- V.- La violación de garantías individuales;
- VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando causen perjuicio grave a la Federación o a uno o varios estados de la misma o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior".

En cuanto a los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, en el artículo 18 se mencionaba una serie de tipos en 72 fracciones, que integraban entre otros los delitos de: Usurpación de atribuciones, coalición de funcionarios, cohecho, abuso de autoridad, peculado, fraude, etc., además de aquellos actos u omisiones que violaban las garantías individuales, "otorgando así, una absurda impunidad para los altos funcionarios de la Federación, por lo que se refiere a los tipos descritos en el artículo 18, delitos oficiales, que equivocadamente atribuye a los demás funcionarios, no mencionados en el artículo 2º de la Ley",<sup>27</sup> el cual establecía:

<sup>27</sup> Cárdenas, Raúl. "Responsabilidad de los funcionarios Públicos, México", Editorial Porrúa, 1982, página 67.

"Artículo 2.- Para los efectos de esta ley se conceptúan como Altos funcionarios de la Federación, el Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Autónomo y al Procurador de la República".

La Ley se encontraba dividida en seis Títulos, con un total de 111 artículos y 5 transitorios.

La Ley de Responsabilidades de 1940, en su artículo 32 establecía que el Presidente de la República sólo podía ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Extendía la responsabilidad a los denominados Altos Funcionarios de la Federación, considerando como tales: Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Autónomo y al Procurador General de la República, así como Gobernadores y Diputados a las Legislaturas de los Estados.

Las sanciones por delitos cometidos por los Altos Funcionarios consistían según el artículo 15 de la ley en comento, en:

- "I.- Destitución del cargo o privación del honor que se encuentre investido;
- II.- Inhabilitación para obtener determinados empleos o encargos u honores, por término que no baje de cinco años ni exceda de diez;
- III.- Inhabilitación para toda clase de empleos, cargos u honores, por el término señalado en la fracción anterior".

Por faltas oficiales, la sanción consistía en la suspensión del cargo por el término de uno a seis meses.

En cuanto a las sanciones aplicables a los delitos cometidos por los demás empleados y funcionarios de la Federación, dependiendo del tipo legal de que se tratara, la sanción sería prisión y multa, y/o destitución, suspensión o inhabilitación para obtener otro cargo.

En lo tocante a las faltas oficiales, se establecía que serían sancionados en la forma en que lo determinarían las Leyes y Reglamentos respectivos.

Las sanciones antes mencionadas, se imponían, sin perjuicio de la reparación del daño moral.

**A).PROCEDIMIENTO RESPECTO DE LOS DELITOS Y FALTAS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACION Y DE LOS ESTADOS.-** La Ley de 1940, establecía en su capítulo II de su título Tercero, que todo escrito o instancia que se recibiera en la Cámara de Diputados, sería turnada a la Sección Instructora (que se encontraba formada por cuatro individuos que eran propuestos en la segunda sesión ordinaria de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión), en sesión secreta para que en un término de quince días emitiera un dictamen, teniendo la facultad de hacer comparecer al acusador y al acusado, siendo esto una facultad discrecional y sólo para el efecto de verificar las circunstancias que motivaron la respectiva denuncia. Si hubiesen tenido presunciones de que el Alto Funcionario era autos del hecho tipificado, se procedía a determinar dependiendo si dicho funcionario gozaba de fuero al juicio respectivo.

Una vez que se había resuelto a proceder, la Cámara de Diputados se erigía en gran Jurado de Acusación, al día siguiente, haciendo las notificaciones correspondientes, tanto al acusador como al acusado, para el efecto que comparecieran a alegar lo que a sus derechos convinieran. Si se declaraba la procedencia se turnaba el veredicto a la Cámara de Senadores, que actuaba como jurado de sentencia, en donde el acusador y el acusado o su defensor podían presentar sus alegatos, y en un término de cinco días emitían su resolución, indicando que sanción en su concepto debía imponérsele al funcionario. Si el mismo hecho cometido por el funcionario, tuviere señalada otra sanción en la Ley, en caso de veredicto contradictorio del jurado de sentencia, éste lo remitía a la Autoridad judicial competente, quedando el acusado a su disposición para que fuera juzgado.

**B). PROCEDIMIENTO RESPECTO DE LOS DELITOS Y FALTAS OFICIALES DE LOS DEMAS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION Y DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERAL.-** En cuanto a los delitos, el procedimiento era en la forma ordinaria, y con arreglo a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales, Federal o del orden Común, tratándose de aquellos funcionarios o empleados que manejaban fondos públicos, el Juez que conocía de una probable responsabilidad debería dirigirse a la autoridad del que dependía el nombramiento del funcionario en cuestión, para que fuera puesto a su disposición, previa orden de aprehensión.

Concluido el procedimiento ordinario, y si la sentencia era absolutoria, podrá el funcionario volver a ejercer sus funciones, pero si la sentencia era condenatoria, quedaría definitivamente separado del empleo, quedando a discrecionalidad de la autoridad que lo nombró reponerlo en su empleo, una vez que hubiere cumplido la pena; en el caso de que el cargo que desempeñaba el funcionario fuera de elección popular, una vez compurgada la sanción, podía volver al ejercicio de sus funciones, siempre y cuando la sentencia así lo permitiera y que no hubiera llegado al término de su encargo.

La Ley de 1940, en su artículo 79 establecía un jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos, formado por siete individuos:

- 1.- Un representante de los Servidores Públicos de la Federación, del Distrito Federal, territorio o Estado;
- 2.- Un representante de la prensa;
- 3.- Un profesionista, perteneciente a cualquiera de las profesiones liberales, que no fuera funcionario, ni empleado público;
- 4.- Un profesor;
- 5.- Un obrero;
- 6.- Un campesino;
- 7.- Un agricultor, industrial o comerciante".

El jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación, de acuerdo con el artículo 89 tenían competencia para conocer de:

- I.- Delitos oficiales definidos por el artículo 18 a excepción de los cometidos por los Altos Funcionarios;
- II.- De las faltas oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación"

La creación del jurado de responsabilidades, en opinión del Lic. Raúl F. Cárdenas, fue un fracaso, pues se pensó que los jurados populares serían implacables contra quienes en ejercicio de su encargo, cometían hechos en perjuicio de la colectividad, esperanza que resultó contraproducente, pues en lugar de resultar beneficioso para combatir a los malos

funcionarios, consecuencia extraordinariamente perjudicial para la colectividad por las absoluciones escandalosas dictadas en la mayoría de los casos.

Sólo se condenó a: Policías y carteros, aún cuando no hubiera pruebas en su contra, de aquí que la Ley de 1940, fue denominada como "Ley de Carteros".<sup>28</sup>

Esta Ley tuvo una vigencia de 40 años la cual fue abrogada por la Ley de Responsabilidades de 1980.

## **6. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1980.**

Esta sigue los principios de las Leyes de Responsabilidades de Juárez y de 1986 para distinguir con toda nitidez, los delitos oficiales de los delitos del orden común, siendo los primeros aquellos que de alguna manera alteren o vulneren la Constitución, y los segundos aquellos cuya conducta queda tipificada como delito propiamente dicho. Los delitos o faltas oficiales, para aquellos que tenían la categoría de Altos Funcionarios, seguían siendo juzgados por el Congreso de la Unión, en tanto que los segundos, por un Jurado de Responsabilidades Oficiales.

Esta Ley de Responsabilidades de fecha 30 de Diciembre de 1979, surgió a la vida jurídica, mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación de 4 de Enero de 1980; sin duda alguna su objeto lo constituía el fijar las responsabilidades atribuibles a los funcionarios públicos así, "el ciudadano que sea escogido para desempeñar una función pública debe comprobar por medio de su comportamiento que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerle merecedor de tal investidura, constituyéndose un ejemplo constante de virtudes cívicas, como medio el más propicio para fincar un sólido de responsabilidad y adhesión por parte del pueblo".<sup>29</sup>

La Ley de 1980 se encontraba compuesta de 92 artículos contenidos en cinco títulos que a su vez se encontraban subdivididos en capítulos y dos artículos transitorios.

El título primero compuesto por 18 artículos.

---

<sup>28</sup> Cárdenas, Raúl. Ob. cit. página 86.

<sup>29</sup> Cárdenas, Raúl. Ob. cit. página 121.

**El título segundo, denominado "Del procedimiento respecto de los funcionarios que gocen de fuero", subdividido en cinco capítulos a saber:**

- Capítulo I.- De las secciones instructoras.**
- Capítulo II.- Del procedimiento en los casos de delitos comunes.**
- Capítulo III.- Del jurado de acusación.**
- Capítulo IV.- Del jurado de sentencia.**
- Capítulo V.- Disposiciones generales.**

**El título tercero se denominaba "Del procedimiento en los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no gocen de fuero", dividido en:**

- Capítulo I.- De la incoación del procedimiento.**
- Capítulo II.- Disposiciones Generales.**

**El título cuarto denominado "Del jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos por delitos y faltas oficiales", el cual contenía dos capítulos:**

- Capítulo I.- De la integración del jurado.**
- Capítulo II.- De la competencia del jurado.**

**El título quinto, el cual establecía las llamadas "Disposiciones complementarias", se conformaba de dos capítulos:**

- Capítulo I.- De la remoción de los funcionarios.**
- Capítulo II.- Investigaciones del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos.**

Esta Ley precedida de una exposición de motivos en la que se encontraban contenidas las declaraciones y principios que pretendían justificar los conceptos que la inspiraban, entre los que destacaron: El principio general de idéntico trato a los sujetos de una relación jurídica, por lo que se estableció que desde el más alto funcionario público, hasta el más humilde empleado de oficina, debían ser puestos a disposición de las autoridades, cuando encajara su conducta en hechos delictuosos. Con la vigencia del principio de igualdad ante la ley, la distinción entre los "delitos de los altos funcionarios y empleados de la

federación", constituía un error, ya que todos quedaban como consecuencia, comprendidos en un sólo tratamiento como sujetos responsables del delito.

En la Ley de 1980 se prevé como delitos oficiales de todos los funcionarios y empleados públicos, aquellos que las leyes establecían con anterioridad, como delitos de los altos funcionarios y en ellos se fijan como posibles sanciones, sólo la destitución y la inhabilitación.

El título primero nos indica quienes eran sujetos de la ley de 1980, así en el artículo 1º se establecía:

"Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de la Ley".

De esta forma quedó limitado el principio de igualdad ante la ley, en virtud de que el hecho de ser funcionario público, le estaba otorgando al individuo una serie de privilegios y obligaciones, referidos al cargo que desempeñaba y no propiamente a la persona, de aquí se deriva, que no existía ninguna clase de privilegios que provinieran de la persona propiamente dicha, sino de manera temporal se sustraía de la ley procesal común, como una postergación del proceso hasta que hubieran producido ciertos actos después de los cuales el sujeto quedaba a disposición de los Tribunales Comunes.

El artículo 2º de la Ley estableció: "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, son los responsables por los delitos comunes que cometan durante su tiempo de encargo y por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales y por los delitos de faltas tipificados en esta Ley el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común".

El contenido del primer párrafo del artículo, nos revela la existencia de una excepción de carácter procesal.

Los Gobernadores y Diputados sólo respondían ante la Ley por violaciones a la Constitución y Leyes Federales, y en cuanto a los delitos comunes serían responsables los Gobernadores ante los jueces locales conforme a las disposiciones de sus respectivas Constituciones, siguiendo, claro esta, el procedimiento establecido en sus propias leyes. Si cometían un delito del orden federal, el que debía conocer de éste, era un juez de Distrito o la Cámara de Diputados erigida en gran jurado, a la cual le correspondía conocer conforme a lo previsto en el artículo 109 Constitucional.

**El artículo 3° de la ley que se comenta indicaba:**

“Artículo 3.- Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
- III.- El ataque a la libertad de sufragio;
- IV.- La usurpación de atribuciones;
- V.- Cualquier infracción a la Constitución y a las Leyes federales, cuando causen perjuicio grave a la federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VI.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;
- VII.- Por violaciones sistemáticas a las garantías individuales sociales;
- VIII.- En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tenga carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que lo defina como delitos comunes.

Los delitos a que se refiere este artículo no se cometerán mediante la expresión de las ideas.

Se enuncian los mal llamados delitos oficiales, en que pueden incurrir todos los funcionarios y empleados públicos, tanto federales, del Distrito Federal, como los Gobernadores y Diputados Locales, y que da lugar a dos distintos procedimientos.

Por otra parte, el sustentante considera que el legislador cometió el desafortunado error de derogar los delitos tipificados en el artículo 18 de la Ley de 1939, amparándose en el



principio de igualdad ante la Ley, estableciendo como delitos oficiales no tipificados para los Altos Funcionarios, creando en forma inequitativa dos procedimientos:

- A).- Uno político, seguido ante los Organos Políticos y por razones de política ante el Congreso.
- B).- El otro, también de naturaleza política, a seguirse ante los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal por el Poder Judicial para someterse al Jurado Popular.

Se pretendió otorgar a todos los funcionarios públicos igual tratamiento en materia de responsabilidad, cuando conforme al artículo 4º de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, se divide en dos grandes grupos: de Confianza y de Base.

Resultaba así, infundado el propósito del legislador de exigir responsabilidad a todos los funcionarios y empleados al grado tal que estableció un procedimiento a seguir en relación a los altos funcionarios y otro para los demás funcionarios y empleados. Debió el legislador en todo caso, establecer que la competencia para conocer de los hechos y omisiones políticas, incumbiera al senado o al jurado popular, de conformidad con lo preceptuado en el párrafo quinto del artículo III Constitucional, esto, porque no tenía ningún sentido exigir responsabilidad política a los funcionarios que no se encontraban mencionados como tales en el artículo 108, y más aún, a los empleados públicos, ya que sólo los altos funcionarios poseían las más altas funciones sobre las que recaía la acción política.

El artículo 3º violaba lo preceptuado en el artículo 14 Constitucional, los supuestos de las ocho fracciones del mencionado artículo 3º correspondían a auténticos tipos abiertos que en definitiva entrañaban graves peligros a la libertad ciudadana. No había concordancia con el artículo 14 de la Carta Fundamental y su ambigüedad, a la postre atentaba contra la integridad jurídica de que deben gozar todos los trabajadores del Estado, garantía que ampara la fracción IX del apartado "B" del artículo 123 Constitucional. Estando ausente la tipicidad, la Ley era violatoria de la disposición Constitucional anteriormente citada.

El artículo definió las faltas oficiales, como las infracciones que afectaban de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trascendía en el funcionamiento de las

instituciones y del gobierno en que incurrían los funcionarios y empleados durante su encargo o con motivo del mismo, desprendiéndose del mismo artículo, que aquellos casos en que la falta revestía gravedad, se configuraba el delito oficial establecido en la fracción VI del artículo 3° de la Ley en estudio.

El conflicto se presentó, en relación con el artículo 18 de la ley en comento al señalar que:

"Artículo 18.- Cuando las faltas estén clasificadas como infracciones en otras leyes o reglamentos aplicables a los funcionarios y empleados, sólo serán sancionados con arreglo a tales ordenamientos".

No aclarando si el procedimiento para conocer las faltas, se debía aplicar lo dispuesto en los títulos tercero y cuarto de la Ley, habida cuenta en el artículo III Constitucional era claro cuando establecía que los delitos o faltas de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, serían siempre juzgados por el jurado popular.

Por otra parte, la ley no hizo referencia alguna a la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Lo correcto hubiera sido, que los delitos y faltas oficiales que se imputaban a los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, quedaran sujetos al procedimiento ordinario establecido en el Código de Procedimientos Penales, de acuerdo a las garantías establecidas en los artículos 14, 16, 19, 20 y 21 de la Constitución.

Los artículos 5°, 6° y 7°, establecieron: el primero, el termino para la prescripción, el segundo, el momento en que gozaba de fuero el presidente de la República, y el tercero regulaba el momento en que gozaban de fuero los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cabe agregar, que se omitió señalar en que momento empezaba a gozar de fuero los Secretarios de Estado, el Procurador General y los Gobernadores.

Asimismo, los artículos 8 y 9 de la ley que se comenta reprodujeron lo preceptuado por los artículos 110 y 111 Constitucionales, así el segundo párrafo del artículo 8° establecía:

"Artículo 8º.- Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley después de declarada la culpabilidad por el delito oficial el encausado quedara a disposición de las autoridades comunes para lo que juzguen con arreglo a ellas".

La duda que surge al respecto, es si tal limitación correspondía sólo a los demás actos y omisiones mencionados en la fracción VIII del artículo 3º, comprendido en las ocho fracciones desarrolladas por cada artículo.

"La ley omitió los casos en que el hecho que se juzgara tuviera designada otra sanción, en el caso de veredicto condenatorio del jurado de sentencia, esto es, si lo enviaba a la autoridad competente para su juzgamiento" <sup>30</sup>

En la parte final del artículo 9º de la ley en estudio, se indicó que:

"Artículo 9º.-Las faltas oficiales de los funcionarios mencionados en el artículo 108 Constitucional, primer párrafo, se sancionarán por mayoría de votos con amonestación por los cuerpos colegiados a que pertenecen, y por el Presidente de la República, tratándose de los de su nombramiento".

Ahora bien, haciendo la Ley responsable a los Gobernadores por los delitos y faltas, nunca se precisó quien se encargaría de amonestarlos.

El artículo 10, en donde se prescribían las sanciones por delitos y faltas oficiales que en definitiva provenían de medidas de carácter político y por tanto más ajustada al denominado "Derecho Penal Administrativo".

A). PROCEDIMIENTO PARA LOS DELITOS COMUNES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS. No obstante que el artículo 109 de la Constitución 1857, procesalmente se efectuaron transformaciones de fondo, como consecuencia de que con base en los artículos 21 y 102 Constitucionales, se facultó al Ministerio Público como titular de la acción penal.

Esta forma del procedimiento, varió en forma substancial de conformidad con el contenido del artículo 22 de la Ley de Responsabilidades de 1980, en posición flagrante a los preceptuados en los artículos 21, 74 fracción V y 102 Constitucionales, por lo que todo el artículo 2º de la ley se encontraba equivocado, revelando un total desconocimiento de la

<sup>30</sup> Cárdenas, Raúl. Ob. cit. página 517.

Constitución por parte de sus redactores, hecho que hizo necesaria e imperiosa su revisión y formas.

## **7. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS VIGENTE.**

Una profunda transformación se ha operado en nuestro orden jurídico al aprobarse "el Decreto de Reformas y Adiciones al título cuarto que comprende los artículos 108 al 114 así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4a., 74 fracción V, 76 fracción VII, 94 y 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Diciembre de 1982".

Tal como lo recomienda el artículo 109 de la Constitución, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1982.

"La importancia de las normas sobre responsabilidad de Servidores Públicos se deriva, del hecho que forman el eslabón que une, dentro de la Constitución el derecho del pueblo a que sus Servidores Públicos desempeñen sus funciones con apego a las leyes, con la posibilidad de sancionar a los hombres que pervierten su función para provecho propio o en detrimento del servicio público".<sup>31</sup>

Al modificarse el Título Cuarto de la Constitución se le adecuó a la situación real del país y permite que su normatividad éste en congruencia con las exigencias reales. Este nuevo título permite que la estructuración de un nuevo orden jurídico para el servicio público, estableciendo con claridad las responsabilidades políticas, penales y administrativas que son obligaciones comunes a todo servidor público.<sup>32</sup>

No obstante que las reformas denotan una mejor técnica jurídica en su redacción, no afectaron la esencia; en realidad, son pocos los aspectos novedosos o los cambios trascendentales; el texto vigente conserva el sistema anterior, y, frecuentemente, sólo

<sup>31</sup> Ramírez Medrano, Raúl. "Régimen Constitucional de Responsabilidad de los Servidores Públicos en los Estados de la Federación", en Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Instituto Nacional de Ciencias Penales, No. 2, Vol. II, México abril - junio, 1984, página 197.

<sup>32</sup> Del Val Blanco, Enrique, Ob. cit, página 31.

cambia la terminología. Aún cuando el texto anterior, en diversos aspectos, era deficiente y confuso, en buena medida se hubiera podido subsanar a través de la interpretación constitucional por los Organos Jurídicos aplicadores, sin multiplicar innecesariamente las reformas a la Constitución.<sup>33</sup>

No obstante sus evidentes defectos, el nuevo texto de la Constitución tiene aciertos, por ejemplo: En la reforma título cuarto se ha ampliado la lista de los servidores públicos que pueden ser sujetos de juicio político por parte del gran jurado en la actualidad, por virtud de la reforma se adicionan los siguiente:

- I.- Jefes de Departamentos Administrativos;
- II.- Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- III.- Magistrados y Jueces tanto federales como locales del Distrito Federal;
- IV.- Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades, asociaciones y fideicomisos públicos.<sup>34</sup>

Asimismo, con la reforma se precisa la improcedencia del juicio político por la mera expresión de ideas, declaración que resulta innecesaria por constituir un Derecho Subjetivo Público consagrado en el artículo 6º de la Constitución. Si tal prerrogativa quiere entenderse en los términos previstos en el artículo 61 Constitucional para los Diputados y Senadores, es decir, como una inmunidad absoluta por la expresión de opiniones con motivo del desempeño de sus funciones, entonces lo más correcto debió de haber sido modificar este último numeral, para ser extensiva la inmunidad a todos aquellos que menciona el artículo 110 Constitucional, o sea, a los que quedan sujetos a juicio político.

Se eleva a rango Constitucional el enriquecimiento ilícito, también en esta reforma es importante destacar que "se elimina el concepto mal entendido de acción popular, toda vez que técnicamente hablando nunca se ha entendido la acción popular como una denuncia

<sup>33</sup> Madrazo, Jorge. "Las Reformas Constitucionales del Sexenio 1976-1982", en Anuario Jurídico, No. XI. México, U.N.A.M., 1984.

<sup>34</sup> Arteaga Nava, Elizur. "El Nuevo Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos", en Revista de investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho año. No. 7, México 1983, página 3-43.

anónima o apócrifa, por lo que es correcta la introducción en la reforma constitucional de la denuncia individualizada por cualquier ciudadano.

De la misma forma en la reforma de referencia, se establece que en aquellos casos en que el servidor público obtenga un beneficio económico o cauce daños de naturaleza patrimonial, la Ley determinará la pena graduándola en proporción al lucro obtenido, estableciéndose que las sanciones económicas no pueden nunca exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Por último es importante señalar que en la reforma el título cuarto desapareció también el procedimiento, hasta cierto punto administrativo, por virtud del cual el Presidente de la República podía pedir al Congreso de la Unión la destitución de un funcionario judicial cuando observara la mala conducta y al parecer nunca tuvo aplicación.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, EL SERVIDOR PÚBLICO Y SU RESPONSABILIDAD**

#### **I. ESTADO Y ADMINISTRACION PÚBLICA**

Resulta de suma importancia para el presente capítulo, el estudio, aunque breve, del concepto "Estado", toda vez que como figura jurídica fundamental, representa la base de la estructura de la Administración Pública de la Nación. Al efecto, conviene señalar que la aparición del Estado Nacional, es relativamente reciente en la Historia de la Humanidad, pues emerge en el siglo XII, en Europa, cuando es identificado como una nueva forma de Organización Política, la cual surge y se va desarrollando en las Sociedades de la Epoca, conforme a sus necesidades y limitaciones específicas, se consolida a lo largo de un proceso que alcanza al siglo XIX y aún continua avanzando en nuestros días en busca de su perfeccionamiento.

Hablar del origen, la integración y las tareas del Estado, es entrar en un área polémica, en razón de la gran cantidad de acepciones generadas por los expertos en la materia, quienes pretenden describir con exactitud este fenómeno, el cual ha sido un protagonista importantísimo en la vida política y social, y por ende sería tema de otro estudio detallado aparte.

#### **II. CONCEPTO DE ESTADO**

Los autores de la teoría política coinciden en señalar que la palabra "Estado", deriva de Stato, Stare, Status, que significa situación de permanencia, orden permanente o que no cambia.

Estos mismos autores conciben al Estado desde diversos puntos de vista: Así, para Jellinek, "el Estado es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio".<sup>1</sup>

Para Heller, "el Estado es una conexión social de quehaceres".<sup>2</sup>

A continuación y a título ilustrativo en época más reciente, Rafael Bielsa de la siguiente definición: "el Estado es la organización jurídica de la Nación, en cuanto es ésta una entidad concreta, material, compuesta de personas y de territorio".<sup>3</sup>

Por su parte Acosta Romero, en su opinión nos da la siguiente: "es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas".<sup>4</sup>

### III. PERSONALIDAD JURIDICA DEL ESTADO.

La concepción de persona jurídica (individual y colectiva) ya conocida, lleva a concluir que es el orden jurídico el que atribuye a los individuos o a ciertas agrupaciones de éstos, la capacidad para tener derechos y asumir obligaciones, de tal suerte la personalidad jurídica del Estado, como persona colectiva, nace única y exclusivamente cuando el órgano legal le ha determinado el correspondiente reconocimiento; así, el Estado tiene una personalidad jurídica que se expresa en su capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones, como ya se apuntó, que van desde los derechos fundamentales de los Estados, consistente en ser soberanos, defender su territorio, su estructura como Estado y sus órganos de gobierno, establecer su sistema monetario y su sistema tributario, sus estructuras de defensa interna y externa, su orden jurídico y las bases para su desarrollo, así como establecer relaciones con otros miembros de la comunidad Internacional.

En efecto, el Estado Mexicano tiene personalidad jurídica propia, en la fecha misma en que se hizo independiente y soberano, el 27 de septiembre de 1821 y desde entonces

<sup>1</sup> Jellinek George citado por Miguel Acosta Romero. "Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso", Octava Edición, editorial Porrúa, México 1988, Página 59.

<sup>2</sup> Heller Herman, citado por Miguel Acosta Romero, en "Teoría General del Derecho Administrativo" Editorial Porrúa, México, 1986, página 59.

<sup>3</sup> Bielsa Rafael, "Derecho Administrativo", Tomo I, Sexta Edición, Ed. La Ley, Buenos Aires 1964, página 45.

<sup>4</sup> Acosta romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial, Partida, México 1986, página 60.



mantiene su soberanía y su personalidad jurídica, con independencia de la forma de Estado o de la forma de gobierno, que desde 1821 a la fecha se haya dado.

En síntesis se puede afirmar:

"1.- El Estado es una realidad social, a la que corresponde una realidad jurídica, que consiste en ser una persona colectiva de derecho público, capaz de ejercer derechos y cumplir obligaciones.

"2.- Que esa personalidad jurídica surge en el momento en que el Estado es soberano e independiente.

"3.- Que esa persona jurídica es de Derecho Público y que esta consagrada en la Constitución, al establecer su entidad como Estado soberano, su forma de Estado, de terminar su soberanía, sus órganos de gobierno o poderes, así como su orden jurídico.

"4.- Considero que esa personalidad es de Derecho Público y que es una sola y también una sola voluntad, que es expresa a través de los diferentes órganos que el sistema jurídico establece para que se emita la voluntad del Estado, en los diversos niveles de competencia que la propia Constitución ordena, y que el Estado aún aceptando una limitación a su soberanía interna, cuando se regula por las normas civiles o algunas otras de Derecho Privado, no deja de ser Estado, ni de cumplir las finalidades que al mismo le corresponden, por lo que considero que debe desecharse la doctrina de que el Estado tiene dos personalidades; cuando se sujeta al Derecho Civil nunca deja de ser Estado, como ya lo afirme, y tiene la inmunidad a que se refiere el artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles". 5

#### IV. LA ADMINISTRACION PUBLICA

El Estado presenta una organización y una actuación determinada para la consecución de sus fines, organización y actuación que individualmente reciben el nombre de administración, con el calificativo de "Público" por la entidad que las comprende. Es por ello, que cuando nos referimos al conjunto de órganos que forman la estructura del Estado, la denominamos administración Pública. Con el mismo nombre designamos a la acción

que estos órganos realizan en el cumplimiento de sus tareas, y también lo utilizamos cuando nos referimos a la ciencia que estudia los principios que rigen ese funcionamiento. Esto nos lleva a considerar tres diferentes sentidos del concepto administración pública: Como conjunto de órganos del Estado, como acción de esos órganos y como ciencia que estudia esos órganos y su actuación.

Vista como organización y como actuación, la Administración Pública existe desde el surgimiento de la sociedad, sin embargo como disciplina científica es relativamente nueva, ya que sus principios se han derivado de los estudios que se realizaron a partir del siglo XIX.

## **V. CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA**

La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado, Para ese objeto se organiza en una forma especial, adecuada sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa.

La organización especial de que se habla constituye la administración pública que debe entenderse desde el punto de vista formal como "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales". Y desde el punto de vista material es "la actividad de ese organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto sus resoluciones con otros organismos semejantes como lo son los particulares para asegurar la ejecución de su misión". 6

La Administración Pública no tiene, como tampoco tiene ni el poder Ejecutivo, ni los demás Poderes, una personalidad propia; sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiestan la personalidad misma del Estado. Sin embargo, como ha quedado precisado en el apartado anterior los autores aceptan la tesis de la personalidad jurídica del Estado, puesto que además de ser útil y permitir la explicación de los hechos por ideas por las que estamos acostumbrados, es la que más concuerda con el sistema adoptado por nuestra legislación.

---

6 A. Molitor, *Administración Pública*. UNESCO. Citado por Gabino Fraga. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa México 1984, página 119.

En consecuencia, podemos conceptuar a la Administración Pública como "la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros Poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) Elementos personales; b) Elementos patrimoniales; c) Estructura jurídica, y d) Procedimientos técnicos". 7

## **VI. ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.**

A efecto de entender las formas que adopta la Administración Pública es conveniente precisar que entendemos por órgano del Estado y órgano de la Administración Pública o Unidad Administrativa.

A). Órgano del Estado. Es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado; así tenemos que, órgano del Estado puede considerarse el Congreso de la Unión, o bien cada una de sus Cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Juzgado de Distrito, una Secretaría de Estado, etc.

B). Órgano de la Administración Pública o Unidad Administrativa. Es el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorgue competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico dependen de éste, por ejemplo: Una Secretaría de Estado, un Departamento de Estado, una Comisión Intersecretarial, etc.

Ahora bien, la doctrina ha considerado esencialmente cuatro formas de organización administrativa:

- 1.- La Centralización;
- 2.- La Desconcentración;
- 3.- La Descentralización;

#### 4.- Las Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado

Estas formas de organización administrativa muchas veces en la realidad contienen variantes importantes, pues no hay una definición clara entre ellas, y además se debe tener presente las necesidades cambiantes del Estado, con lo que se obliga a recurrir a distintas formas de administración, correspondiendo al Derecho proporcionarle el marco jurídico para ellas.

Así, debemos tener presente que la Centralización Administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe Supremo de la Administración Pública; a esta forma de Organización se le denomina como Administración Pública Federal, que es la que nos interesa para efectos de este estudio.

Al respecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo primero que la Administración Pública Federal queda integrada por los Organismos Centralizados y que son: La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; y por las Entidades Paraestatales, que son: los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Nacionales Auxiliares de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y los Fideicomisos

La Desconcentración, consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente.

La Descentralización, tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Pública Central.

Por último, el sistema de empresas de participación Estatal es una forma de organización a la que el Estado recurre como uno de los medios directos de realizar su intervención en la vida económica del país.

Por otro lado, con el fin puramente didáctico, conviene señalar que la Administración Pública también puede ser apreciada desde tres puntos de vista, como se ilustra en el siguiente cuadro:

### **I. FEDERAL**

- 1.- Presidencia y Presidente de la República
- 2.- Secretarios de Estado y Secretarías de Estado
- 3.- Departamentos Administrativos y Jefes de Departamento
- 4.- Gobierno del Distrito Federal y Gobernador del Distrito Federal.
- 5.- Procuraduría General de la República y Procurador
- 6.- Organismos Desconcentrados
- 7.- Organismos Descentralizados
- 8.- Empresas Públicas y Sociedades Mercantiles de Estado
- 9.- Sociedades Nacionales de Crédito
- 10.- Instituciones Nacionales de Crédito
- 11.- Fideicomisos Públicos.

### **II.- LOCAL**

- 1.- Gobernador
- 2.- Secretario General de Gobierno
- 3.- Oficial Mayor
- 4.- Tesorero
- 5.- Procurador de Justicia y Ministerio Público Federal
- 6.- Secretarías o Direcciones
- 7.- Organismos Desconcentrados Y Organismos Descentralizados
- 9.- Empresas Públicas y Sociedades Mercantiles de Estado Locales.

### **III.- MUNICIPAL**

- 1.- Ayuntamiento
- 2.- Presidente Municipal
- 3.- Síndicos y Regidores por Materia
- 4.- Tesorería Municipal
- 5.- Organismos Descentralizados
- 6.- Empresas Municipales
- 7.- Fideicomisos Públicos Municipales

## **VII. EL SERVIDOR PUBLICO Y SU RESPONSABILIDAD**

### **1. NATURALEZA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

El Estado es un ente colectivo que necesariamente requiere de organismos que lo integran para hacer manifestar su voluntad y alcanzar su fin primero y último, que es el bien común.

Al efecto, los organismos que conforman al Estado, requieren a su vez de personas físicas que los atiendan y determinen, que posibiliten y produzcan la viabilidad de la actuación de éstos órganos.

El órgano por su origen y por su naturaleza misma que proviene de la sociedad, para la sociedad y en la sociedad se reviste de una dignificante jerarquía social (por el fin que persiguen y tratan de procurar los mismos órganos Estatales). Jerarquía que en todo momento debe respetarse por donde se engendra el primer contrato de lo social con lo individual y de lo individual a lo social (por el conducto de los Servidores Públicos).

Es entonces que la realización del fin del Estado no se concibe sin actividad intelectual y actividad física de las personas que son, efectivamente, la naturaleza, la actividad, la proyección, y el cuerpo del propio Estado.

Si el órgano se reviste de una significación social que sirve a la sociedad, los individuos que trabajan para el Estado, que son los mismos que componen a los organismos, están encargados del cuidado y procuración de esa jerarquía de esa preponderancia social, es decir, el Servidor Público por ser el encargado directo del órgano social es quien debe de excitar al perfeccionamiento de ese ente, lo que logrará exclusivamente al cumplir providencialmente sus propias obligaciones, ya que al cumplir con honestidad su cargo cualquiera que sea éste - cumplirá con el encargo social que se le encomendó y dará los medios para que el Estado logre alcanzar el bien común.

De cualquier forma que nos enfoquemos a la figura del Estado, ya con independencia de su actividad propia, misma que se denomina como función o funciones públicas, o independiente, se determina que es imprescindible la participación de la persona física.

## **2. DIFERENCIA ENTRE ALTO FUNCIONARIO Y EMPLEADO.**

El Estado, como ya se anotó, persona responsable del orden, la justicia y el bien común de la sociedad, requiere de una serie de instrumentos tanto materiales como humanos para lograr sus objetivos.

El funcionario era a la vez autoridad, porque generalmente tenía facultades de decisión y era trabajador de confianza. 8

Antes de la reforma de 1982 al capítulo IV de la Constitución Federal, existieron una serie de controversias sobre la diferencia entre el funcionario y el empleado, se decía que el funcionario era el que representaba al Estado a través del órgano de Competencia del que se titular. Lo representaba tanto frente a otros órganos del Estado o Entidades Públicas, como frente a los particulares y en las relaciones internas con los Servidores del Estado.

Los Altos Funcionarios de la Federación comprendían a los funcionarios colocados en la cima de la organización del Estado y a quienes se encargaba de la decisión y responsabilidad de los importantes problemas de la administración pública y eran los que señalaba el artículo 108 de la Constitución.

- A) Poder Ejecutivo.- Presidente de la República,  
Secretarios de Estado,  
Jefe de Departamento Administrativo,  
Procurador General de la República  
y Gobernador del Distrito Federal.
- B) Poder Judicial.- Ministros de la Suprema Corte de la Nación.

## **3. CONCEPTO DE FUNCIONARIO Y EMPLEADO**

Empleado, se definía, como la persona física que desempeñaba un servicio material, intelectual o de ambos géneros, a cualquier órgano del Estado mediante nombramiento o inclusión en las listas de raya y que no tiene facultades de decisión, ni representa al Órgano como tal, frente a otros Organos, ni frente a los particulares. 9

8 Acosta Romero, Miguel. Ob. cit. página 668.

9 Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1985, página 353.

De acuerdo con lo anterior, se señalaron una serie de características para poder lograr una delimitación entre el funcionamiento y el empleado público.

En cuanto al funcionario se dijo:

- A) Su designación es por tiempo limitado.
- B) La relación jurídica es de orden público.
- C) Tiene poder de decisión y mando.
- D) Sus facultades se encuentran establecidas en la Constitución.
- E) Participa en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones.
- F) Expresa la voluntad estatal, y la representación en los actos públicos.

Por lo que se refiere al empleado público:

- A) Tiene un carácter permanente;
- B) Es remunerado;
- C) La relación jurídica es de Derecho Privado
- D) Son meros ejecutores;
- E) Sus facultades se encuentran en reglamentos;
- F) Se incorpora voluntariamente a la Organización Pública.
- G) No participa ni en la formación, ni en la ejecución de la voluntad estatal, ni tiene carácter representativo. 10

Consecuentemente de todo lo anterior, podemos conceptuar en estricto sentido el término de funcionarios como "aquellas personas físicas titulares de los Organos del Estado que integran los Poderes del mismo, son quienes realizan las funciones de Supervisión, Coordinación y Administración". Básicamente integran el nivel directivo dentro de la organización. En este grupo recae la responsabilidad de los programas de trabajo de las áreas y el desarrollo de las funciones encomendadas a su dependencia o entidad, amén de tener poder de decisión y la representación del órgano al que pertenecen respecto de los demás Organos e inclusive ante los particulares.



Por su parte, son empleados las personas físicas que desempeñan un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en cualquier Organismo del Estado mediante nombramientos o inclusión en las listas de raya.

#### **4. CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO**

De acuerdo con las reformas al título cuarto Constitucional, denominado "de la responsabilidad de los Servidores Públicos", publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de Diciembre de 1982; a la nueva "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", del 31 de Diciembre de 1982 y el Decreto del 30 de Diciembre de 1982 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Enero de 1983, por el que se reformó y adicionó el "Título Décimo del Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal", se sustituyó la antigua denominación de "funcionario y empleado público" consignada en la "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de los Estados", de fecha 27 de Diciembre de 1979, por el concepto de Servidor Público.

Esta modalidad, establecida para el ámbito Federal, conforme a lo prescrito por el último párrafo del artículo 108 en vigor deberá adoptarse también por las Constituciones de los Estados de la República, las cuales precisarán "el carácter de Servidores Públicos de quienes desempeñan empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios", para cuyo efecto las Entidades Federativas contaron con el plazo de un año, en los términos del artículo 2o. Transitorio del Decreto Constitucional respectivo.

Es claro que resulta deseable que ésta nueva denominación contribuya a eliminar la común prepotencia y negligencia con que se han conducido innumerables Servidores Públicos de cualquier nivel, y hacer consciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la conveniencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respecto a los derechos e intereses de los gobernados. 11

A diferencia del texto Constitucional anterior, éste supera la tradicional discusión en el Derecho Administrativo, sobre lo que debe entenderse por funcionario y empleado,

11 Orozco Enríquez, José de Jesús. "Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Colección Jurídico Manuel Porrúa, México 1984, página 113

calificando a todos los miembros de la Administración Pública, tanto en el sector central como en el amplísimo paraestatal, con el sólo concepto de Servidores Públicos.

Es importante señalar quienes son ahora los Servidores Públicos.

Al respecto nos señala el artículo 108 de la Constitución Federal: "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como Servidores Públicos a los Representantes de Elección Popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y 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, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

A su vez, el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que "son sujetos de esta ley, los Servidores Públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Bajo ésta enunciación quedan incluidos prácticamente todos los funcionarios y empleados que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Federal o en el Distrito Federal, surgiendo así la duda si dentro de tal concepto pueden quedar incluidos los particulares que forman parte de comisiones, comités, asociaciones o juntas cuyas funciones son primordialmente de colaborar y participar coadyuvando con los Organos Estatales propiamente de vecinos, asociaciones de residentes, inclusive el Consejo Consultivo del Distrito Federal. Tal clase de comisiones normalmente realizan funciones de consultoría y asesoría a los órganos de decisión, más como ésta redactada la disposición constitucional tal parece que los sujetos quedan también incluidos en la Ley de referencia. 12

## **5. DEBERES DEL SERVIDOR PUBLICO**

En este contexto, a la luz de los conceptos doctrinales, constitucionales y legalmente mencionados, permiten formular un concepto apropiado de Servidor Público que entendemos como, a los funcionarios y empleados y aquellas personas que por disposición

12 Hamdan Amad Fauzi. "Notas sobre la ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, en Revista de investigaciones jurídicas". Escuela libre de Derecho, año 7, No. 7, México 1983, página 247.

de la ley, elección popular, nombramiento, designación o contrato de trabajo, ejerzan o participen en el ejercicio de funciones públicas en los Poderes de la Unión y en la Administración Pública Federal en su doble Organización Centralizada o paraestatal.

El Estado ha sido creado para servir a la sociedad, por ello sus órganos tienen por contenido jurídico la realización de los fines esenciales de la organización.

El Servidor Público es la persona física que realiza los propósitos contenidos en los Organos Administrativos. Por ello el principal deber del trabajador público es el deber de obediencia o deber de prestar sus servicios, en cumplimiento de las funciones del cargo para que ha sido designado.

Una persona es designada para un cargo público en atención a su competencia, capacidad, moralidad y actividad, es decir, reúne las condiciones legales necesarias. Lo contrario es ocasionar un perjuicio tanto a la administración, como a los particulares. Por lo tanto, ante la carencia de éstas aptitudes y el consecuente incumplimiento de los deberes y obligaciones de los Servidores Públicos, respecto al servicio o función pública que tienen encomendado, motiva desde luego, el ejercicio del régimen disciplinario y la aplicación de sanciones, en el seno de la propia administración, que finca la potestad disciplinaria del Superior Jerárquico para disciplinar a sus subordinados. En este contexto, el legislador no fue ajeno al reglamento el texto Constitucional, el establecimiento y definición de un orden de deberes u obligaciones en el Servicio Público, el cual se encuentra ampliamente regulado en la Ley Federal de Responsabilidades en el artículo 47; a mayor abundamiento este precepto citado contempla en sus 24 fracciones, las diversas obligaciones de los Servidores Públicos para salvaguardar la legalidad, honradez imparcialidad, eficiencia y lealtad que deberá observar en el desempeño de sus funciones como principios o valores tutelados en la Constitución General.

De tal suerte podemos señalar que en forma genérica son: Legalidad, es decir, lo contrario de arbitrariedad, de capricho; honradez la honestidad, la seriedad y la ética en el cumplimiento de la función; lealtad al Estado, a las instituciones, no a las personas ni a los partidos; los deberes del Servidor Público son para la Nación que esta por encima de esos otros intereses; imparcialidad y eficiencia, la imparcialidad se introduce en nuestro Derecho Administrativo por primera vez después de muchos años de haberse olvidado en el Derecho

Mexicano, exceptuando en la Legislación del Poder Judicial, las restricciones y la prohibición al nepotismo que ya existía de las Leyes de Indias. <sup>13</sup>

Ahora nos referimos en forma específica a los deberes del Servidor Público, por razón de su importancia y sin que se contemplen todos, en los siguientes términos:

1) **Responsabilidad.** El Servidor Público debe desempeñar sus labores con la intensidad y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes, leyes y reglamentos.

2) **Continuidad.** El Servidor Público esta obligado a desempeñar sus labores durante el tiempo que fijen los horarios, reglamentos interiores de trabajo o disposiciones administrativas que así lo establezcan.

3) **Exclusividad.** El Servidor Público debe desempeñar personalmente la función pública. Por el cumplimiento de los deberes que ella impone, éste no puede desempeñar otras actividades oficiales o privadas o aquellas que le son expresamente autorizadas o fuera de sus horas de servicio.

4) **Imparcialidad.** El Servidor Público no debe tener interés material de cualquier clase que sea, en los actos, adjudicaciones o administración pública en general, donde tenga o tuviese la responsabilidad y vigilancia de los mismos. La función pública exige un completo desinterés de carácter patriótico o humanitario, que sirva de estímulo a una eficiente labor.

5) **Fidelidad.** Este deber llamado también secreto profesional de los Servidores Públicos, implica guardar reserva de los asuntos de que tengan conocimiento con motivo de sus labores administrativas. <sup>14</sup>

6) **Honradez.** El Servidor Público debe de manifestar sus bienes, con medida preventiva del enriquecimiento ilícito.

---

<sup>13</sup> Lanz Cárdenas, José Trinidad. "La Ley de Responsabilidades, un Código de Conducía del Servidor Público". Editorial INAP, Prexits, No. 63, México 1984, página 149.  
<sup>14</sup> Serra Rojas, Andrés. Ob., Cit. página 380 a 387

Por otra parte, es importante señalar que el Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal, señala en su artículo 212 quienes son considerados como Servidores Públicos:

"Artículo 212.- Para los efectos de este título y el subsecuente es Servidor Público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del Distrito Federal, Organismos Descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedad asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las exposiciones contenidas en el presente título son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las legislaturas locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia locales por la comisión de los delitos previstos en este título en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la penetración de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente". 15

Este gran espectro de personas, sujetas al esquema penal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, obedece a la indiscutible importancia que toda función, desde la más sencilla hasta la más importante, tiene para la sociedad, la cual requiere un respeto irrestricto al servicio y a la legalidad en todos los niveles de gobierno y de las actividades estrechamente relacionadas. 16

### VIII. LA RESPONSABILIDAD

El concepto de responsabilidad ha sido objeto de muchas controversias entre juristas. Existen un sinnúmero de teorías que explican sus fundamentos y alcances. Prácticamente todos los teóricos del Derecho coinciden en señalar que "responsabilidad" constituye un concepto jurídico fundamental. Sin embargo, la noción de la responsabilidad no es exclusiva del discurso político o jurídico. "Responsabilidad se usa en el discurso moral y religioso, así como en el lenguaje ordinario, para determinar el significado de

15 Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de enero de 1983. Reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal.

16 Barza, Fernando. "Los Servidores Públicos y el Código Penal Mexicano". Editorial INAP Praxis, México 1984. página 65 a 74.

responsabilidad es necesario hacer alusión a aquéllos usos de responsabilidad que están, de alguna manera presupuestos a la noción jurídica de responsabilidad.

### **1. RESPONSABILIDAD. CONCEPTO GRAMATICAL**

La voz "responsabilidad" proviene de "respondere" que significa, *inter alia*; "prometer", "merecer", "pagar", "así", "responsalis", "significa", el que responde (fiador). En un sentido más restringido "responsum" (responsable) significa "el obligado a responder de algo o de alguien" "Respondere", se encuentra estrechamente relacionada con "spondere". La expresión solemne en la forma de la *estipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación (Gayo, inst. 3, 92) así como "sponsio" palabra que designa la forma más antigua de obligación (A. Berger). 17

### **2. RESPONSABILIDAD. CONCEPTO DOCTRINAL**

Según la dogmática jurídica: Un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado (H. Kelsen). En este sentido la responsabilidad presupone un deber (del cual debe responder el individuo) sin embargo, no debe confundirse con él. El deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir; quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado. La responsabilidad presupone esta obligación, pero no se confunde con ella. La responsabilidad señala quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de tal obligación. La responsabilidad es, en este sentido, una obligación de segundo grado (aparece cuando la primera no se cumple, esto es, cuando se comete un hecho ilícito). Uno tiene la obligación de no dañar, es responsable del daño el que tiene que pagar por él.

En efecto, el contenido de la responsabilidad, radica sin duda alguna en la libertad, ya que en virtud de ella el hombre se relaciona y vincula con los demás, obligándose así a no alterar el orden social.

### **3. RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO**

---

17 Diccionario Jurídico mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Sexta Edición; Editorial Porrúa; México 1993. páginas 2824 y 2825

Ahora bien, el Servidor Público es responsable del incumplimiento de los deberes que le impone la función que desempeña y en base a ello es necesario estudiar las distintas clases de responsabilidad de los Servidores Públicos, las cuales se encuentran establecidas en la Constitución; el artículo 109 en vigor establece los lineamientos generales a que deben ajustarse el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro del ámbito de su respectiva competencia, al expedir las leyes sobre responsabilidad de los Servidores Públicos, deslindando con claridad las diversas clases que se pueden presentar; es decir, según se trate de responsabilidades políticas, penales o administrativas, en tanto que el artículo 111 vigente alude a la responsabilidad civil de los Servidores Públicos. Cabe señalar que cada uno de estos tipos de responsabilidad se sustancia a través de procedimientos separados y distintos, prevé sanciones diferentes y los órganos encargados de adjudicarlas también varían según el tipo de responsabilidad.

El párrafo sexto del artículo 109 Constitucional señala que: "Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas - políticas, penales o administrativas - se desarrollarán autónomamente", agregando, en forma reiterativa a lo dispuesto por el artículo 23 Constitucional, que "no podrán imponerse por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza". De lo que antecede se desprende que, si bien no se puede aplicar más de una vez un mismo tipo de responsabilidad por una sola conducta, no hay impedimento alguno para que esta última origine dos o más tipos de responsabilidades se puede dar el caso de que una misma conducta acarree una sanción política o administrativa como una penal, e incluso civil. 18

---

18 Fix Zamudio, Héctor. "La Responsabilidad de los Servidores Públicos", Colección Jurídica Manuel Porrúa, México 1984, página 59.

## **CAPITULO TERCERO**

### **SISTEMA GENERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

El sistema federal de responsabilidades de los Servidores Públicos en México constituye un moderno y estructurado marco disciplinario, cuyo propósito central es que quienes sirven a la sociedad desempeñen sus empleos, cargos o comisiones con apego estricto a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

En nuestro Estado de Derecho los Poderes Públicos desarrollan su quehacer en un ámbito de acción determinado por la Ley, y responden ante ella por el uso de las facultades que se les confieren. Esta responsabilidad se da en la práctica si las obligaciones de los Servidores Públicos son exigibles por la sociedad, de modo que las sanciones por incumplimiento sean adecuadas y no haya cabida a la impunidad.

La función pública debe traducirse en el manejo escrupuloso de los recursos a su cuidado y en la realización cabal de las tareas que tiene encomendadas; sólo así cumplirá el mandato social que obliga a satisfacer necesidades colectivas.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del título Cuarto Constitucional, es un instrumento acorde con las necesidades sociales, que regula en forma estricta las actividades de quienes sirven al país en la función pública. Al margen de lo anterior, en el capítulo cuarto, por la importancia del tema, se hará un análisis detallado de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores, en particular, y en general las diversas disposiciones que de alguna u otra forma regulan las responsabilidades de los Servidores Públicos adscritos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; tocando así en el presente capítulo, un breve estudio de las responsabilidades de acuerdo al título cuarto de nuestra Constitución Federal vigente.

#### **I. RESPONSABILIDAD CIVIL**

##### **1. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD CIVIL**

Se esta en presencia de ella cuando el incumplimiento de las obligaciones públicas se traduce en un menoscabo en el patrimonio del Estado. En éste caso se trata de una



responsabilidad exclusivamente pecuniaria, que se establece con el único fin de resarcir al Estado de los daños sufridos. 1

Las instituciones de la responsabilidad civil, que en el curso del tiempo ha venido precisando sus conceptos, determinando su alcance e incluso, en ocasiones, creando nociones que la revitalizan y la adecuan a las nuevas necesidades sociales.

La idea de la responsabilidad por los daños causados a otros parece como una conducta en el Derecho. Se presenta con caracteres, enfoques y regulaciones diversas en sus distintas ramas. Puede así hablarse de responsabilidades variadas según que la conducta se analice con el criterio de una u otra disciplina jurídica.

Los autores al hablar de responsabilidad civil distinguen entre la responsabilidad extracontractual y la contractual, indicando que la primera se debe a la violación de un deber jurídico y la segunda proviene de la relación jurídica entre el deudor y acreedor.

Sea cual fuere la opinión que se tenga, lo cierto es que en el Ordenamiento Civil se nos presenta un doble sistema normativo en los preceptos que se refieren a una u otra responsabilidad difieren técnicamente, aunque no se pueda sostener que estén separados por un abismo infranqueable, porque ambas descansan en la idea genérica de abstenerse de un comportamiento lesivo para los demás.

Todo menoscabo en el patrimonio del Estado debe repararse civilmente correspondiendo a la Legislación Administrativa fijar la naturaleza de esta acción y los procedimientos para hacerlos efectivos. 2

El artículo III, párrafo octavo de la Constitución dispone: "En demandas del orden civil que se entablan contra cualquier servidor público no se requerirá declaración y procedencia".

La responsabilidad civil de los Servidores Públicos presente en la realidad diversas formas: Según que la persona lesionada y que reclama la reparación al funcionario, sea un

---

1. Gutierrez y González, Ernesto. "Derecho de las Obligaciones", Séptima Edición, Editorial Cajica, Puebla México, 1981, página 405.

2. Orozco Enriquez, José de Jesús. "Régimen constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos" Colección Jurídica Manuel Porrúa, México, 1984, página 124.

tercero o el propio Estado. No se debe actuar lo mismo contra un ministro que contra un mozo de una dependencia. 3

Sin embargo, la doctrina precisa que la responsabilidad civil de los Servidores Públicos no pueden ser tan absoluta como la de los simples particulares, porque el particular obra por su cuenta, y el funcionario en ejercicio de sus funciones. El servidor público tiene que actuar en un mando de disposiciones diversas, que hace excusable su culpa; cualquier hecho administrativo por sencillo que sea puede tener consecuencias incalculables, finalmente una responsabilidad demasiado pesada paralizaría la iniciativa del servidor público.

La administración tiene derecho a exigir de los Servidores Públicos en materia de responsabilidad civil que:

- 1.- Respondan por los daños o perjuicios que ocasionen en los bienes estatales.
- 2.- Respondan por los daños o perjuicios que ocasionen al patrimonio de los particulares, cuando éstos tengan derecho a repetir en contra del Estado por actos de sus servidores.

Esta responsabilidad de lesividad al patrimonio del Estado se traduce por lo regular, en la indemnización de daños o perjuicios, aunque con frecuencia se dispersa en la jerarquía administrativa o se reduce a meras sanciones disciplinarias. 4

Los elementos de la responsabilidad civil de los Servidores Públicos son:

A) Un hecho ilícito. Para que se constituya un acto ilícito, se requiere una conducta dolosa o culposa, de acuerdo al artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal que a la letra dice:

"Artículo 1910.- El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexplicable de la víctima".

3 Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1985, página 466.

4 Ruiz de la Peña, Francisco. "La Responsabilidad de la Administración Pública", En la revista No. 30, Ediciones INAP, página 59

Es decir, que el acto ilícito, es todo acto nocivo causado sin derecho o, si se prefriere todo acto que implique dolo o culpa, deseo de perjudicar o negligencia en evitar el daño. <sup>5</sup>

B) Asistencia de un daño. Se entiende por daño, la pérdida o menoscabo que sufre una persona en su patrimonio, dentro del cual también se incluye la lesión a los bienes no valuables en dinero, los daños causados sobre la persona en su vida, en su intimidad y demás aspectos.

Los daños que se causan con motivo de los hechos ilícitos tienen ámbitos diferentes, uno cuando se trata de daños materiales o pecuniarios y otro cuando el daño repercute en la esfera no patrimonial del individuo, sino en su fuero íntimo o moral. <sup>6</sup>

C) Un nexo de Causalidad entre el hecho ilícito y el daño reparable. Los daños deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse.

La reparación del daño, es la obligación de restituir lo afectado en la medida que sea posible, comúnmente debe hacerse mediante una compensación en dinero, pues mientras no se encuentre un equivalente más adecuado, no puede rechazarse. Si la indemnización es en numerario no puede restablecer por sí el equilibrio perturbado el bienestar del individuo afectado, si puede procurar la adquisición de otros bienes o satisfactor que mitiguen el daño. <sup>7</sup>

## 2. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD CIVIL

Por último, conviene señalar que no solamente las personas físicas pueden ser sujetos de responsabilidad civil; lo son también las personas morales y entre ellas el Estado.

En forma general el artículo 1918 del Código Civil para el Distrito Federal vigente previene que:

Artículo 1918.- "Las personas morales son responsables de los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones".

<sup>5</sup> Borja Soriano, Manuel. "La Responsabilidad Civil en el Libro de los Servidores Públicos y sus nuevas Responsabilidades". Editorial INAP 1984, página 119

<sup>6</sup> Rojas Villegas, Rafael. "Compendio de Derecho Civil". Editorial Porrúa, México 1978, Tomo IV, página 163.

<sup>7</sup> Borja Soriano, Manuel. "Teoría General de las Obligaciones". Ed. Porrúa, México 1953, tomo I, página 325.

Mucho se ha discutido por los tratadistas del Derecho Civil que el Estado, como persona moral, sea responsable por los actos de sus funcionarios, y conforme al artículo 1928 del Código Civil en comento, se ve que tiene la obligación de responder de los daños causados por sus servidores en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad, según la Ley Civil es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando los Servidores Públicos directamente responsables no tengan bienes, o los que tengan no sean suficientes para responder del daño causado.

## II. RESPONSABILIDAD POLITICA

La reforma practicada al título cuarto de la Constitución Federal, que comprende a los artículos del 108 al 114, introduce por primera vez en la Historia del Derecho Constitucional Mexicano, un sistema especial para exigir y hacer efectiva la responsabilidad de las más altas autoridades del país por medio de un juicio político, llamado así para diferenciar la del juicio penal.

Es cierto que algunos autores aseguran que ya la Constitución de 1857 y la vigente de 1917 habían consagrado dicho juicio político y que la reforma de 1982 solamente vino a adecuarlo a las necesidades del momento presente, sin embargo, no es así, Francisco Zarco, constituyente de la Asamblea de 1856-1857 y el mejor cronista de la misma, claramente refiere que la idea contenida en el proyecto de Constitución, de establecer un juicio político fue rechazada por el Pleno, lo cual se confirma con diversas resoluciones de la Corte del siglo pasado, aclarando que efectivamente nunca se estableció tal juicio político en la Constitución de 1857. <sup>8</sup>

Hasta 1892, en que tiene lugar esta reforma, que comentamos, en México se seguía un sistema complejo para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos, cuya base estaba constituida por una Ley Española del 23 de marzo de 1813 y las posteriores leyes de Responsabilidad como la de 1980 o la anterior de 1940, entre otras normas.

### 1. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD POLITICA.

Es necesario advertir que la responsabilidad política es aquella que puede atribuírsele a un servidor público de alta jerarquía y cuya consecuencia desemboca en un juicio político. La responsabilidad política se origina en nuestro sistema constitucional, por actos u

<sup>8</sup> Zarco, Francisco, "Cronica del Congreso Constituyente 1856-1857". Sesión del día 3 de Diciembre de 1856, página 801.

omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y sólo alcanza a determinados servidores públicos por razón de sus funciones, quedando reguladas sus causas específicas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En efecto, dicha responsabilidad se exige a través del juicio político, el cual implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional.

En la fracción I de artículo 109 de la Constitución Federal, ordena que se impondrán mediante el juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, no siendo procedente el juicio político por la mera expresión de ideas.

El artículo 6° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala;

“Artículo 6.- Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”.

## **2. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD POLITICA**

El artículo 5° de la Ley de Responsabilidades en concordancia con el artículo 110 de la Constitución Federal, establecen que las personas que son sujetas de juicio político son como siguen:

1. Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.
2. Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
3. Consejeros de la Judicatura federal
4. Secretarios de Despacho
5. Jefes del Departamento Administrativo
6. Diputados a la Asamblea del Distrito Federal
7. Jefe de Gobierno del Distrito Federal
8. procurador General de la República

9. Procurador General de Justicia del distrito Federal
10. Magistrados de circuito y Jueces de Distrito
11. Consejeros de la Judicatura del distrito Federal
12. Consejero Presidente, Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral
13. Magistrados del Tribunal electoral
14. Directores Generales y sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de participación estatal mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos
15. En las Entidades Federativas: Gobernadores de los estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia

De este modo, el juicio político se presenta como un instrumento para remover a los servidores públicos de alta jerarquía.

Pero sin entregar a un órgano político, como necesariamente es el Congreso, la potestad para privarlo del patrimonio, de la libertad o de la vida, función esta última que exige la imparcialidad de un juez en sentido estricto, para evitar la pasión excesiva en el ámbito político. 9

La ampliación de los servidores públicos sujetos al juicio político ha producido diversas opiniones, por un lado se afirma que los servidores públicos incluidos, realizan efectivamente tareas de relevancia por lo que fue realmente positivo contemplarlos, ya que la posición que ocupan los hace susceptibles de cometer actos u omisiones que efectivamente puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Por su parte Elisur Arteaga afirma: "En la actualidad, con un nuevo texto que duplica con creces la lista de los funcionarios sobre los cuales tiene competencia exclusiva el Congreso, sin haber aumentado el número de las sesiones, se le está asignando una tarea a todas luces irrealizable; de ello se tuvo conciencia durante la vigencia del texto anterior, pero más que optar por disminuir el número de servidores públicos como lo aconsejaba la prudencia, con la reforma se aumentaron, es de suponerse que el Congreso seguiría estando al margen en lo

---

9 Acosta Romero, Miguel. "Prevención de la Corrupción en el Servidor Público: Un Enfoque Internacional". Editorial INAP PRAXIS, página 114.

relativo a responsabilidad y que en forma principal se recurrirá a los procedimientos administrativos que tanto la Constitución como la Ley de Responsabilidades establece". 10

Para la doctrina, la responsabilidad política no es materia de estudio primordial que corresponda al Derecho Administrativo sin especialmente al Derecho Constitucional. Ello obedece a la índole o naturaleza misma de dicha responsabilidad; que atiende a la calidad de los Servidores Públicos sujetos a dicha responsabilidad por devenir de su función en lo general de un cargo de elección popular o superior designación o nombramiento, y en especial, por la forma o juicio político que instrumentan los textos constitucionales y legales para hacer efectiva. 11

### 3. CAUSAS DE RESPONSABILIDAD POLITICA

Ahora bien, es importante señalar que es el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, donde se señalan las causas del juicio político y a la letra dice:

“Artículo 7.- Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- 1º El ataque a las instituciones democráticas.
- 2º El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
- 3º Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
- 4º El ataque a la libertad de sufragio.
- 5º La usurpación de atribuciones.
- 6º 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 normal de las instituciones.
- 7º Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior.
- 8º Las violaciones graves o sistemáticas a los planes programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las Leyes que determinan el manejo de los recursos económicos Federales y del Distrito Federal.”

10 Arteaga Nava, Elizur. "El nuevo Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho", Año 6 No. 6, Segunda Parte, México 1982, página 339.

11 Casiro Rojas, Marco Antonio. "Divergencias entre el Régimen de Responsabilidad Administrativa y el Régimen Laboral de los Servidores Públicos". En Revista Control Gubernamental No.2, Secretaría de la Contraloría del Estado de México, 1994, página 60.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo, cuando aquéllos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la Legislación Penal.

Como puede observarse de lo anterior el juicio político tiene por objeto investigar los actos, hechos u omisiones productores de daño que, por culpa o negligencia o irregularidades, causen o puedan causar perjuicios pecuniarios, pero sobre todo que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o en su buen despacho.

De acuerdo con el artículo 9º de la Ley de referencia el juicio político sólo procede durante el tiempo en que el servidor público esta en el desempeño de su encargo, empleo o comisión, y dentro de un año después de concluidas sus funciones. La explicación de que aún cuando haya dejado de tener el carácter de servidor público pueda tener lugar el juicio político, es para sancionarlo inhabilitándolo para desempeñar un nuevo cargo o comisión, además de que por el elevado cargo que desempeñaba podría ser objeto de excesos si quedará sujeto a un órgano jurisdiccional ordinario. 12

#### **4. PROCEDIMIENTO PARA FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDAD POLITICA**

El juicio político tiene dos partes o fases. En la primera fase se comprende la presentación del escrito de acusación o denuncia, así como todos aquéllos actos que sean necesarios para llevar al convencimiento de la existencia del hecho, objeto de acusación, así como de que se trata de un hecho o acto que debe ser castigado por medio de este Sistema de juicio político.

Esta primera fase transcurre en la Cámara de Diputados, ante quien se presenta el escrito de acusación. Así, por ejemplo, a los tres días de presentada la denuncia, deberá ser ratificada por el interesado, pues si no es ratificada se archivará tomándose como un escrito anónimo. Una vez ratificada la denuncia se corre traslado del escrito a las Comisiones de Gobernación y puntos Constitucionales y de Justicia. Dichas Comisiones estudiarán el escrito y los demás documentos que se hayan adjuntado y rendirán su informe correspondiente, declarando, primero, si el hecho o el acto que se denuncia es un hecho o

12 Carrillo Flores Antonio. "La Responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación", Revista Mexicana de Justicia, 1982, Tomo I, página 161.



un acto de los establecidos por la Constitución o la Ley como de Responsabilidad o Juicio Político; segundo, si el acusado es un servidor público de los que deben ser castigados por medio de este Sistema del Juicio Político y, tercero, si el escrito mismo de la denuncia reúne los requisitos que hemos señalado arriba (que no sean anónimo; que tenga fundamento, etcétera).

Después de emitir este dictamen de procedencia, el Pleno declarará que el expediente se turne a otra Comisión, llamada Sección Instructora practicará todas las actuaciones que crea necesarias a fin de poder comprobar la conducta ilícita del presunto responsable, notificándole que existe una acusación en su contra y fijándole una fecha para que pueda ser oído y pueda formular lo que convenga a su defensa.

Se abre un período de treinta días para presentar pruebas, mismas que serán calificadas por la Comisión Instructora, la cual abrirá otro período llamado de Alegatos y al finalizar éste, la Comisión rendirá sus conclusiones, proponiendo: Bien, que no hay elementos para proceder en contra del acusado, bien, que si procede efectivamente la acusación y que se remita al Senado el expediente para que siga el juicio, como decimos, la Comisión Instructora propone sus resoluciones al Pleno y éste tomará el acuerdo que convenga, pues bien, si el acuerdo es en el sentido de que prosiga el juicio, se envía el expediente a la Cámara de Senadores, la cual actuará como Jurado de Sentencia, comenzando así la fase segunda de las dos que hemos señalado.

Ya ante la Cámara de Senadores, la Ley dice que: "La Cámara de Diputados elegirá a tres individuos de su seno para que sostengan la acusación ante dicha Cámara Colegisladora".

Recibida la acusación en el Senado, ésta se turnará a la Sección de enjuiciamiento, la cual, a la vista de las pruebas, propondrá la sanción que debe recaer sobre el acusado.

Esta Comisión o Sección tiene facultades para escuchar a las partes (al acusador, a la representación de la Cámara de Diputados y al presunto responsable), así como para mandar practicar toda clase de pruebas adicionales, según convenga, para finalmente terminar proponiendo sus conclusiones, que serán aprobadas por el Pleno del Senado.

La resolución del Senado, que tenga carácter de Sanción, se ejecutará desde luego, salvo cuando se trate de una acusación contra los Altos Funcionarios de los Estados, en cuyo

supuesto dichas resoluciones solamente tendrán carácter declarativo y se comunicarán a la Legislatura local correspondiente para su ejecución.

El juicio político podrá aplicarse a los Altos Funcionarios Federales y Estatales. Esto es, los Senadores, los Diputados Federales y Estatales; los miembros de la Suprema Corte de los Tribunales Superiores Estatales; los Magistrados de Circuito y los Jueces del Distrito Federal y los Jueces del Fuero Común, también del Distrito Federal; los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos de Estado, así como Directores o Gerentes Generales de Organismos Descentralizados, o Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, sociedad y Asociaciones de Justicia de la Federación y del Distrito Federal; así como los Gobernadores.

No parece aplicarse el juicio político al Presidente de la República; el artículo 110 de la Constitución, que trae la relación que acabamos de hacer, no lo incluye.

Una vez analizado, en sus diversos aspectos, esta figura jurídica prevista en las Reformas Constitucionales iniciadas por el Presidente de la Madrid, estamos en la posibilidad de diferenciarla de otras con las que podría eventualmente confundirla.

En Inglaterra, las faltas cometidas por Altos Funcionarios del Reino eran juzgadas por el Parlamento en su calidad de gran Jurado, la Cámara de los Comunes actuando como Cámara de acusación y la de los LORES como Jurado de Sentencia. Este procedimiento, llamado "impeachment", era precedente únicamente contra violaciones a disposiciones previstas por la Ley y sus sanciones, consistían en la pérdida del cargo, de los bienes o aún de la vida del condenado. Sin embargo, estando en el cargo de Primer Ministro Lord North, el gran Jurado decidió flexibilizar el procedimiento y juzgarle no por faltas tipificadas por la Ley, sino por su política, por lo que aún, antes de que se pronunciará sentencia, prefirió dimitir del cargo. Este caso sentó precedente y desde entonces la responsabilidad propiamente política exigida al Gabinete es práctica corriente y el rasgo más característico del Sistema Parlamentario de Gobierno. Como bien se puede ver, este no es el caso del juicio político previsto en nuestra Constitución.

## **5. SANCIONES DERIVADAS POR PONSABILIDAD POLITICA**

Las sanciones para los Servidores Públicos a los que se les ha determinado responsabilidad política, se encuentran establecidas en el artículo 110 de la Constitución Federal, párrafo tercero que a la letra dice: "Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público".

Estas sanciones se contemplaron en el texto anterior sólo que no se utilizó la palabra "destitución" sino la frase "privado de su puesto", sin embargo, la doctrina ya apuntaba que se trataba de una destitución.

"El tipo de sanciones que pueden imponerse en el juicio político se derivan precisamente de la naturaleza del mismo, en efecto, son cuestiones políticas las que se deciden en el juicio y por ello debe limitarse a destituir al servidor público al que se le ha perdido la confianza y a ser inhabilitado para no causar perjuicio a la sociedad".<sup>13</sup>

Por otro lado, tenemos que el artículo 8° de la Ley Reglamentaria ordena:

*"Artículo 8.- 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 20 años".*

A juicio del sustentante, la Ley esta cambiando el sentido de la Constitución Federal al permitir que se impongan dos sanciones a las que se refiere expresamente la Ley y no a una sola como lo establece la Carta Fundamental.

Las sanciones deberán aplicarse, en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

### **III. RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

---

<sup>13</sup> Sodi, citado por Cárdenas, Raúl. "Responsabilidad de los Servidores Públicos", Ed. Porrúa, México 1982, página 327.

El tercer sistema para hacer efectiva la responsabilidad de los servidores públicos es el juicio penal, el cual tiene lugar justamente ante la justicia penal o ante los jueces penales, con las aclaraciones que para cada caso iremos mencionando.

## **1. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD PENAL**

La responsabilidad penal existe cuando el acto irregular del servidor público, en ejercicio de sus funciones, constituye un delito previsto y sancionado en el Código o Leyes Penales respectivas. En este sentido la responsabilidad penal se configura, por un acto u omisión que puede resultar de un comportamiento doloso o culposo de la gente, sea por el apoderamiento de bienes o valores del Estado o de los que el servidor pudo disponer con motivo del empleo, cargo o comisión.<sup>14</sup>

En estos términos la responsabilidad penal por disposición expresa de nuestro texto constitucional, es materia de Derecho Penal sustantivo y su conocimiento corresponde desde su aspecto adjetivo a leyes de la misma naturaleza, que reservan la competencia para su conocimiento al Poder Judicial. Cabe notar o este respecto, las salvedades de la protección constitucional, que reserva y consagra nuestra Ley Fundamental, a determinados funcionarios públicos que por razones de sus funciones, más no de la persona, gozan de esta inmunidad relativa más no privilegiada y mucho menos como régimen de excepción, que exige o requiere para proceder penalmente contra los mismos, la remoción previa de dicha protección o inmunidad, para sujetarlos a las autoridades comunes respectivas.

En nuestro Código Penal para el Distrito Federal y para toda la República, en Materia del Fuero Federal respectivamente, se establece un apartado especial para los delitos en que pueden incurrir los servidores públicos contra la administración pública, cuyo análisis y estudio no se realiza en el presente trabajo por rebasar los objetivos que aquí se persiguen.

Así pues, la responsabilidad en nuestro actual régimen se da en los términos del Código Penal y Leyes Penales.

## **2. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD PENAL**

---

<sup>14</sup> Castro Rojas, Marco Antonio. Ob. cit. página 61.

Para determinar quiénes pueden ser acusados penalmente debemos de tomar en cuenta lo que dispone el artículo 108 y 111 de la Constitución Federal, en relación con los artículos 212 y siguientes hasta el 224 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal. Así tenemos que de acuerdo a estas normas pueden ser objeto de acusación penal todos y cada uno de los servidores públicos federales, aunque los procedimientos varían según la clase del delito que se trate, por ejemplo, dice la Constitución que "El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común". Asimismo, se precisa que los Altos Funcionarios de los Estados, serán responsables por violaciones a ésta Constitución (Constitución de la República) y a las Ley Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

De acuerdo a lo anterior, podemos determinar en síntesis que los sujetos de responsabilidad penal son:

- 1) Diputados y Senadores al Congreso de la Unión
- 2) Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- 3) Los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral
- 4) Los Consejeros de la Judicatura Federal
- 5) Los Secretarios de Despacho
- 6) Los Jefes de Departamento Administrativo
- 7) Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal
- 8) El Jefe del Gobierno del Distrito Federal
- 9) El Procurador General de la República
- 10) El Procurador General de Justicia del Distrito Federal
- 11) El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral
- 12) Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Centralizada, en la Paraestatal y en la del Distrito Federal.
- 13) Toda persona que maneje recursos económicos federales

Por otra parte, como ya se anotó anteriormente, existen algunos servidores públicos que por razones de sus funciones gozan de protección constitucional, y que para proceder contra ellos se requiere que previamente sean removidos de sus funciones; sin embargo tratándose de servidores públicos que no gozan de fuero constitucional, el Ministerio Público puede actuar de inmediato, en caso contrario habrá que seguirles la declaración de procedencia respectiva.

La declaración de procedencia no es una innovación en las Reformas Constitucionales.

Los servidores públicos son responsables al igual que los demás ciudadanos por el delito o delitos que cometan, sin embargo, el ordenamiento jurídico ha juzgado conveniente proteger a ciertos servidores públicos, con instituciones denominadas indistintamente como: Privilegio, prerrogativa, inmunidad y fuero.

1) El privilegio.- Es la prerrogativa que se concede a los representantes de un país debidamente acreditado, en virtud de los cual se otorgan ciertas ventajas, por encima de los demás ciudadanos.

"Es un hecho excepcional, ya que se aparta de las normas ordinarios que rigen determinadas instituciones". 15

2) La prerrogativa.- "Es un hecho que surge de la naturaleza misma de las cosas y es indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguardan".

3) Inmunidad.- Es una garantía cuyo significado consiste en que no este sujeto al procedimiento ordinario vigente de un país, y que se concede a las personas en virtud de ciertas normas admitidas.

"La inmunidad impide que quién de ellas disfruta tenga personalidad penal, y que, por lo tanto, sea destinatario de la norma punitiva". 16

En nuestro Derecho Constitucional, la inmunidad se encuentra establecida en los artículos 61 y 111, así como en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; consiste en que las autoridades no podrán detener, acusar, enjuiciar o condenar, a los miembros del Congreso de la Unión en tanto que la Cámara de Diputados no levante dicha inmunidad constitucional y haga la declaratoria de procedencia.

"La inmunidad lo que otorga es irresponsabilidad penal, a consecuencia de ello, ninguna jurisdicción represiva puede actuar en contra del inmune". 17

15 Becerra Bautista, José. "El Fuero Constitucional", Editorial Jus, México 1945, página 36

16 Massari, citado por Becerra Bautista. Ob. cit. página 33.

17 Ibidem

4) El fuero.- El término fuero es uno de los de mayor tradición en el mundo jurídico, aunque no sea muy preciso el concepto que encierra, dándosele diversos significados. En forma muy genérica podemos decir que la palabra fuero nos da la idea de exclusividad jurisdiccional.

En nuestro medio ha sido tomado con las siguientes acepciones:

- I.- Puede referirse a las compilaciones o al conjunto general de leyes dictadas en una época determinada.
- II.- Pueden constituirlo los usos y costumbres que por ser constantes, han adquirido consagración, dando origen al Derecho Consuetudinario.
- III.- Pueden ser verdaderas situaciones de privilegio, por razón del rango y de linaje de las personas.
- IV.- Puede ser el derecho que tienen determinadas personas, en virtud de su categoría social, para llevar sus pleitos al conocimiento de los Tribunales Exprofesamente creados para conocer de este género de negocios.
- V.- Como concesiones gratuitas otorgadas por el monarca a sus súbditos. 18

"Así, la palabra fuero a lo largo de nuestra historia ha tenido diversos significados pero desde el aspecto que nos importa es el que se le ha venido llamando o denominando fuero constitucional".

"Nuestro fuero constitucional se concreta en la facultad de no comparecer ante un juez ordinario, bien sea porque éste carezca de jurisdicción para juzgar al reo, bien porque se requiere un consentimiento previo para enjuiciarlo". 19

Por lo anterior, tenemos que el fuero constitucional comprende dos prerrogativas fundamentales: La inviolabilidad de sus opiniones y la inmunidad que se encuentra establecida en los artículos 61 constitucional y 11 de la Ley Orgánica del Congreso General y consiste en la posibilidad jurídica de atribuir consecuencia alguna de orden penal, civil o administrativa a los actos que en ejercicio de las libertades de opinión y voto parlamentario realicen los legisladores.

### 3. CAUSAS DE RESPONSABILIDAD PENAL

---

18 C.F.R. González Bustamante, J.J. *Los delitos de los altos funcionarios y el fuero constitucional*, Editorial Bots, México, 1946, páginas 34 y 35.

19 Becerra Bautista, José. Ob. cit. página 33.

Los medios represivos para castigar los delitos en que incurran los servidores públicos son muy minuciosos, toda vez que el Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal, establece once tipos de delitos diferentes, sin embargo en cada delito a su vez se mencionan muchos otros supuesto, llegando en su conjunto a la suma de unos treinta y cuatro supuestos más o menos. Las once figuras fundamentales que establece el Código represivo en comento, se señalan a continuación de manera puramente enunciativa para su conocimiento:

- 1) Ejercicio indebido del servicio público
- 2) Abuso de autoridad
- 3) Coalición de servidores públicos
- 4) Uso indebido de atribuciones y facultades
- 5) La concusión
- 6) La intimidación
- 7) Ejercicio indebido de funciones
- 8) El tráfico de influencias
- 9) El cohecho
- 10) El peculado y
- 11) Enriquecimiento ilícito

#### **4. PROCEDIMIENTO PARA FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDAD PENAL**

Toda vez que la fracción II del artículo 109 de la Constitución de la República establece que la comisión de los delitos por parte de los servidores públicos, cualesquiera que fuere, se perseguirá y sancionará en términos de la Legislación Penal. Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en sus artículos del 25 al 29, establece un procedimiento denominado de la declaración de procedencia, el cual no se trata de un juicio propiamente dicho, que tenga por objeto determinar la responsabilidad en que incurren los servidores públicos, sino de un procedimiento encaminado a establecer si procede o no levantar el impedimento (fuero) de que se encuentra investido a fin de que quede en una situación de igualdad con cualquier particular y puedan ejercitarse las acciones legales que correspondan.



#### **IV. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

La responsabilidad administrativa que ahora nos ocupa, será materia de enfoque en lo particular en el siguiente capítulo del presente estudio, toda vez que se trata del tema central.

## CAPITULO CUARTO

### RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL MARCO DEL TÍTULO IV DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y SU LEY REGLAMENTARIA

#### I. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

En el presente capítulo corresponde analizar la Responsabilidad Administrativa del Servidor Público, ya que es materia de especial interés en este estudio, responsabilidad que como ya se ha indicado, tiene por objeto sancionar conductas que lesionen el buen funcionamiento de la Administración Pública. La cual se origina, por la inobservancia de los deberes inherentes a la calidad que tiene el Servidor Público como tal, la cual se hace efectiva a través de la potestad disciplinaria del Estado, que le permite sancionar a sus propios servidores.

Respecto al concepto de Responsabilidad Administrativa diversos tratadistas destacan lo siguiente:

Bielsa, señala que la responsabilidad administrativa es la que nace de la transgresión de una obligación administrativa de un deber impuesto a un funcionario o a un empleado. <sup>1</sup>

Gabino Fraga conceptúa a la responsabilidad administrativa como la que tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones. Esa responsabilidad puede en algunos casos, traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento, en otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la administración. <sup>2</sup>

Por su parte, Rogelio Moreno Rodríguez en su vocabulario de Derecho y Ciencias Sociales, página 447, proporciona esta explicación "...es la que surge de actos u omisiones de las autoridades administrativas de toda clase en el ejercicio de sus funciones y cuando violan quebrantan o desconocen las normas a que deben atenerse, y lesionan intereses públicos o de particulares, también la nacida de los actos de los particulares cuando quebrantan o contradigan dichas normas. Se declara por la misma administración, en virtud

<sup>1</sup> Bielsa, Rafael. "Derecho Administrativo", Tomo I. Sexta Epoca, Edición, La Ley, Buenos Aires 1964, página 346.

<sup>2</sup> Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1981, página 141.

de sus órganos jerárquicos y se exige a sus funcionarios mediante la llamada potestad disciplinaria, y a los particulares, por imposición de multas derivadas de la potestad correccional, pérdida de garantía, indemnización pecuniaria, etc.”<sup>3</sup>

De esta manera, la responsabilidad administrativa que ahora se trata, es la que surge a consecuencia de la transgresión de las obligaciones y deberes de los servidores públicos en ejercicio de sus funciones. Dicha transgresión, genera en consecuencia el régimen disciplinario que constituye el sustrato o esencia de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

## **II. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA PREVISTA EN EL TÍTULO IV DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA**

Con las reformas practicadas al título IV de la Constitución de la República el 30 de Diciembre y publicada el 31 de Diciembre ambos de 1982, vino a constituir un cambio radical en el régimen de responsabilidades, toda vez que de su propia denominación conlleva la variante, al denominarse expresamente, responsabilidades de los servidores públicos, que es aplicable con independencia del empleo, cargo o comisión que desempeñan los tres Poderes de la Unión. En este sentido, las obligaciones de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia a los intereses de la nación como valores o principios tutelados son las mismas para todos los Servidores Públicos sea cual fuere su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión.

En el nuevo esquema constitucional que se trata, los servidores públicos están sujetos a diversos tipos de modalidades o grados de responsabilidad, al respecto nuestro máximo Tribunal Federal ha emitido la siguiente tesis:

“RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO IV CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A) La responsabilidad Política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que

---

<sup>3</sup> Rogelio Moreno Rodríguez, citado por Andrés Serra Rojas, en Revista Auditoría Pública. “El Código de Ética del Servicio Público”, No. 4, Año II, Septiembre de 1992, página 4.

redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B) La responsabilidad penal para los servidores Públicos que incurran en delito; C) La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D) La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo de que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones." 4

En atención a lo anterior, podemos establecer que la diferencia de éstos de tipos de responsabilidad, radica en los distintos bienes jurídicos que respectivamente tienden a proteger o tutelar. Ello obedece a los diversos supuestos específicos que contempla cada tipo o modalidad para configurarse, no obstante su incidencia, en los valores o principios antes mencionados. Así, la responsabilidad política y la administrativa se encuentran reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en tanto que la civil y penal se contemplan y regulan en los Códigos correspondientes a su propia materia.

En suma, la responsabilidad administrativa en particular, para efectos de este enfoque, podemos afirmar que encuentra por primera vez su sustento constitucional en nuestro Sistema Jurídico Nacional, en sus artículos 109 fracción III y 113 del título IV de nuestra Carta Magna.

### **III. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA PREVISTA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES LOS SERVIDORES PUBLICOS**

Este último sistema para hacer efectiva la responsabilidad de los Servidores Públicos, la encontramos reglamentada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 30 de Diciembre de 1982 y cuya publicación se dio en el Diario Oficial de la

---

4 Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo III, No. LX/96, abril de 1996, página 128.

Federación el 31 de Diciembre del mismo año, la cual constituye el elemento básico del marco jurídico al que nos referimos, ya que es el instrumento legal que reglamenta el régimen de la responsabilidad gubernamental consignado en el título IV de la Constitución de la República. Esta Ley que se comenta, vino a sustituir a la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de fecha 27 de Diciembre de 1979 y publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de Enero de 1980.

El actual régimen de responsabilidades administrativas refleja sin duda el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto e incompetente; al respecto, debe tenerse especial cuidado en que las disposiciones que las reglamentan sean lo suficiente precisas e idóneas para que no permitan impunidades y, simultáneamente no impidan la adecuada gestión administrativa; asimismo, tales disposiciones deben respetar siempre los derechos laborales constitucionalmente garantizados de los Servidores Públicos.

## **1. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

Los sujetos de responsabilidad administrativa, se establecen en el artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, que señala expresamente que incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de la propia Ley. A su vez remite a lo dispuesto a los párrafos primero y tercero del artículo 108 Constitucional.

En tales términos, por virtud de las remisiones antes dichas y a la luz del precepto constitucional de referencia para definir los sujetos de responsabilidad administrativa, se requiere precisar el concepto de servidor público, tanto desde el punto de vista doctrinal como aquél que deriva de su régimen constitucional, lo cual como se puede apreciar ha quedado establecido en el segundo capítulo del presente trabajo.

El artículo 108 párrafo 1º de la Constitución de la República nos dice que:

"Artículo 108.- para los efectos que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los 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 del Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto federal electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

El mismo artículo, que se comenta, en su párrafo tercero establece: "los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superior de Justicia Locales, y en su caso los miembros de los consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a ésta Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales".

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

Al respecto, J. Jesús Orozco Enríquez, nos comenta que: "El presente artículo es el primero del título IV de la Constitución denominado: "de las responsabilidades de los servidores públicos". Este título que permaneció sin variación casi, durante 65 años, incluso, el texto original de 1917 había seguido básicamente lo dispuesto por la Constitución de 1857 y, sobre todo las reformas de 1874 a la misma, se reformó íntegramente por el constituyente permanente a través del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Diciembre de 1982". s

Una interpretación literal de la Ley, nos lleva a concluir que todos los servidores públicos mencionados en el artículo 108 párrafos primero y tercero de la Constitución de la República son sujetos de responsabilidad administrativa, sin embargo, al Presidente de la República no se le puede considerar como sujeto de la mencionada responsabilidad, pues sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

## **2. CAUSAS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

Las causas de que originan la configuración de la responsabilidad administrativa se vienen a traducir en el incumplimiento de los deberes y obligaciones de los servidores

5 J. Jesús Orozco Enríquez, citado por Andrés Serra Rojas "El Código de Ética del Servidor Público", En Revista Auditoría Pública, Año II, No. 4, septiembre de 1992, Secretaría de la Contraloría General de la Federación páginas 4 y 5.

públicos, respecto al servicio o función pública que tienen encomendado, promoviendo en consecuencia la función del régimen disciplinario y aplicación de sanciones.

En efecto, el legislador no fue ajeno en el orden federal, al reglamentar el texto constitucional, al establecer y definir un orden de deberes y obligaciones en el servicio público, lo cual se encuentra ampliamente regulado en la Ley Federal que se trata, en su artículo 47. A mayor abundamiento, éste precepto citado contempla en sus 24 fracciones las diversas obligaciones de los servidores públicos para salvaguardar la legalidad, honradez imparcialidad, eficiencia y lealtad que deben observar en el desempeño de sus funciones, como principios o valores tutelados en las disposiciones constitucionales antes dichas, esas obligaciones constituyen el llamado "Código de ético de conducta" en el sector público y el incumplimiento de estas obligaciones tiene como consecuencia la aplicación de las sanciones que establece el artículo 53 del mismo ordenamiento.

El incumplimiento de los deberes y obligaciones de los servidores públicos, también se les suele llamar faltas administrativas, entendiéndose por falta el incumplimiento de las obligaciones que la ley impone a los servidores públicos. En el Código ético de conducta artículo 47 se observan una gran variedad de conductas muy distintas entre sí, además de que no es el único precepto que establece obligaciones.

De acuerdo a lo anterior , podemos hacer una clasificación de las faltas administrativas observando los criterios dados por la ley a saber:

- LA CAUSACION DE DAÑO
- LA PRODUCCION DE LUCRO
- LA DESOBEDIENCIA A UN MANDATO LEGITIMO DE AUTORIDAD

De tal suerte, las fracciones del artículo 47 se pueden agrupar de la siguiente manera:

**PRIMER GRUPO: FALTAS QUE NO CAUSAN DAÑO, NI PRODUCEN LUCRO.**  
**FRACCIÓN I**

- Cumplir con diligencia el servicio encomendado.
- Abstenerse de cualquier acto o comisión que cause la suspensión o deficiencia en dicho servicio.
- Abstenerse de ejercer indebidamente el cargo.

- Abstenerse de incurrir en abuso.

#### **FRACCIÓN II**

- Formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos.
- Cumplir con las leyes que determinan el manejo de recursos públicos.

#### **FRACCIÓN III**

- Utilizar los recursos asignados para los fines previstos.
- Utilizar la información reservada a que tenga acceso para los fines a que éste afecta.

#### **FRACCIÓN IV**

- Custodiar y cuidar la documentación para evitar su utilización indebida.
- Evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de la documentación e información que conserve bajo su cuidado.

#### **FRACCIÓN V**

- Observar buena conducta en su empleo.
- Tratar con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de su encargo.

#### **FRACCIÓN VI**

- Observar las debidas reglas del trato con sus inferiores jerárquicos.
- Abstenerse de incurrir en agravio.
- No incurrir en desviación o abuso de autoridad.

#### **FRACCIÓN VII**

- Observar respeto y subordinación legítima con respecto a sus superiores jerárquicos.
- Cumplir con las disposiciones que los superiores inmediatos y mediatos dicen.

#### **FRACCIÓN VIII**

- Comunicar al titular de la Dependencia o Entidad las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las ordenes que reciba.

#### **FRACCIÓN IX**

- Abstenerse de ejercer las facultades de un empleo una vez terminado el periodo para el cual se le designó.

#### **FRACCIÓN X**

- Autorizar a un subordinado a no asistir si causa justificada a sus labores.
- Otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo, cuando las necesidades del servicio no lo exijan.

#### **FRACCIÓN XI**

- Desempeñar algún otro empleo que le prohíba la ley.

#### **FRACCIÓN XIV**



- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, tramite o resolución de los asuntos en que intervenga su cónyuge, parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios.
- Observar las instrucciones por escrito sobre la atención, tramite o resolución de los mencionados asuntos en el punto anterior, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

#### **FRACCION XII**

- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público cuando tenga interés personal, familiar o de negocios o pueda derivarse una ventaja para él o para las personas a que se refiere la fracción XIII.

#### **FRACCION XIX**

- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

#### **FRACCION XX**

- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección cumplan con las disposiciones de este artículo.
- Denunciar por escrito los actos u omisiones que en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causal de responsabilidad administrativa.

#### **FRACCION XXI**

- Proporcionar la información que se requiera con respecto a los derechos humanos.

#### **FRACCION XXII**

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

#### **FRACCION XXIV**

- Las demás que impongan las leyes y reglamentos.

### **SEGUNDO GRUPO: FALTAS QUE PUDIENDO CAUSAR LUCRO, ESTE NO SE PRODUCE.**

#### **FRACCION XIII**

- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos

hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios o para socios o sociedades de las que el servidor público o de las personas antes referida formen o hayan formado parte.

#### **FRACCION XVI**

- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender 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.

#### **FRACCION XXIII**

- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte; sin la autorización previa y específica de la Secretaría.
- Abstenerse de contratar como proveedor o contratista a quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

### **TERCER GRUPO: FALTAS QUE CAUSAN DAÑO Y/O LUCRO.**

#### **FRACCION II**

- Formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos .
- cumplir con las leyes que determinan el manejo de recursos públicos.

#### **FRACCION III**

- Utilizar los recursos asignados para los fines previstos.
- Utilizar la información reservada a que tengan acceso para los fines a que ésta afecta.

#### **FRACCION IV**

- Custodiar y cuidar la documentación para evitar su utilización indebida.
- Evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de la documentación e información que conserve bajo su cuidado.

#### **FRACCION XIII**

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

**FRACCION XV**

- Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar, o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al bien de que se trate y que tengas en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII y que procedan de cualquier persona física moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado de su empleo, cargo o comisión.

**FRACCION XVI**

- Desempeñar un 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 sea para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII.

**FRACCION XVII**

- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público cuando tenga interés personal, familiar o de negocios o pueda derivarse una ventaja para él o para las personas a que se refiere la fracción XIII.

**FRACCION XXIII**

- Abstenerse en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamiento y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe u empleo, cargo o comisión en el servicio, o bien con las sociedades con las que dichas personas formen parte; sin la autorización previa y específica de la Secretaria.
- Abstenerse de contratar como proveedor o contratista a quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

**CUARTO GRUPO: FALTAS QUE RESULTAN VIOLATORIAS DE RESOLUCIONES FIRMES O SENTENCIAS DEFINITIVAS.****FRACCION XII**

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

**QUINTO GRUPO: FALTAS A LAS QUE LA LEY LES ASIGNA UN PROCEDIMIENTO ESPECIFICO DISTINTO AL ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 64.**

**FRACCION XVIII**

- Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial en los términos establecidos por esta ley.

**OBSERVACIONES:** Existen faltas que se encuentran clasificadas hasta en dos grupos distintos, esto se debe a que puede ser factible que se produzcan consecuencias materiales de distinta naturaleza y de índole jurídica distinta, ejemplo: la fracción II del artículo 47 establece la obligación de formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes, sin embargo, la violación a este precepto puede tener dos resultados, primero la falta de carácter formal, es decir, no se cumplió con la formulación del programa o presupuesto en tiempo, no causándose con ello daño al sector público y tampoco produciéndose lucro, y otra de carácter formal y material, cuando sí se provoca daño y lucro, de tal manera que según sea el caso, un incumplimiento de esta especie puede clasificarse tanto en el PRIMER GRUPO, como en el TERCERO.

Con relación a las faltas del llamado QUINTO GRUPO, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Título Cuarto establece un procedimiento y sanción específica.

De igual forma podemos sintetizar los deberes y obligaciones que se contienen en las 24 fracciones que contempla el artículo 47 de la ley que se estudia, y que podrían subsumirse y referirse por razón de su importancia y sin que se contemplen todas en los términos siguientes:

El deber de cumplir con esmero y eficiencia con las funciones; obedecer las órdenes recibidas de los superiores jerárquicos; el trato con respeto tanto a inferiores como a superiores; el cuidar la documentación e información a la que se tenga acceso, esto es, el deber de reserva o de secreto sobre los asuntos de su competencia, que evita el uso de información privilegiada para beneficio propio o de personas vinculadas; no ejercer otro

empleo incompatible; el favorecer o contratar a familiares evitando el nepotismo; abstenerse de solicitar o recibir dinero, objetos a menos precio, donación, empleo, cargo o comisión para así o para su cónyuge o parientes hasta cuarto grado por consanguinidad o afinidad, o en general bienes y servicios por hacer o dejar de hacer algo relacionado con la función, en prevención de un conflicto de intereses; y por último, la obligación de manifestación de bienes, como medida preventiva de enriquecimiento ilícito.

De lo anterior, resulta que el objeto que persigue el Estado al regular las causas de responsabilidad administrativa (o faltas disciplinarias como también las identifica la doctrina administrativa), es el asegurar el correcto funcionamiento de los servicios a su cargo, buscando con ello mantener la disciplina y la base de la organización jerárquica en una administración que se encuentra encaminada a la modernidad. De ahí que para lograr dicho objeto o finalidad, requiera de los instrumentos y mecanismo legales para exigir a sus servidores el cumplimiento estricto de sus deberes, y actualmente la potestad de sancionar a quienes lo infrinjan o no las observen dentro de un régimen disciplinario regulador y aplicable al ejercicio de la función pública.

#### **IV. ORGANOS Y PROCEDIMIENTOS**

##### **I. ORGANOS COMPETENTES**

Los órganos competentes para instruir el procedimiento disciplinario, para la determinación de responsabilidad administrativa, están expresamente definidos en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, se traduce por una parte, en el superior jerárquico, entendiéndose por éste al titular de la dependencia central o centralizada que corresponda y, por la otra tratándose de las entidades del Sector Paraestatal o auxiliar, recae también en aquel pero en su carácter del titular de la dependencia Coordinadora del Sector correspondiente. Constituyen órganos administrativos que aplicarán las sanciones cuya imposición se les atribuye a través de la Contraloría Interna de su dependencia, entidades organismo auxiliar o fideicomiso de que se trate.

Cabe destacar, que en todo caso, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo es el órgano disciplinario por excelencia para aplicar la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos. Así también, se constituyen como órganos disciplinarios los otros dos Poderes de la Federación.

A mayor abundamiento, es conveniente tener presente el contenido del artículo 3º de la Ley de Responsabilidades que al respecto dice:

"Artículo 3º.- Las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán:

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- I- bis. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal
- II.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación. 6
- III.- Las dependencias del Ejecutivo Federal;
- IV.- El Departamento del Distrito Federal;
- V.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación; 7
- VI.- El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal
- VII.- El Tribunal Fiscal de la Federación;
- VIII.- Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación; y,
- IX.- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes

## 2. SISTEMA DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Para el efecto de tener un panorama más claro sobre los conceptos de queja y denuncia, debemos tener presente lo que se entiende precisamente por dichos términos.

El concepto de queja debe entenderse como "La acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento de la autoridad respectiva, el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público, aún cuando dichos actos u omisiones le originen agravios personales".

Por denuncia se debe entender, como la acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento de la autoridad respectiva, el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público, aún cuando dichos actos u omisiones no le originen agravios personales". 8

6 Hoy Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

7 A través del Consejo de la Judicatura Federal.

8 Secretaría de la Contraloría General de la Federación Guía para la aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público, página 22.

Ahora bien, en relación al procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidad, se encuentra contenido en el artículo 64 de la Ley de Responsabilidades, pero antes de iniciar su análisis es necesario observar las fases anteriores o preparatorias al inicio de la referida instrucción, tales como son: 1) Recepción; 2) Admisión; 3) Tramitación; y, 4) Investigación, sin las cuales no sería posible iniciar procedimiento alguno.

1) Recepción. En esta fase, es necesario contar con un buen número y adecuada distribución 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.

El fundamento legal de la Oficina de Quejas y Denuncias se encuentra establecida en el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que dispone: "en las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán Unidades Específicas, a las cuales el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciaran, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente".

Cuando una persona se presente en la Unidad Específica de nominada "Oficina de quejas y denuncias", el personal encargado de atender al público le proporcionara el formato de "presentación de quejas y denuncias", dichas promociones contendrán:

1. Datos del quejoso o denunciante (nombre, domicilio donde se le pueda notificar, ciudad e identificación).
2. Datos del denunciado (nombre, unidad de adscripción)
3. Descripción (el quejoso hará una breve relatoria de los hechos que tuviere conocimiento y que pudiesen implicar la configuración de alguna responsabilidad administrativa).
4. De ser posible el quejoso o denunciante aportara los elementos de prueba que estén a su alcance, o señalará el lugar donde éstos se encuentren.

Se entregarán a los quejosos o denunciantes copia debidamente sellada como acuse de recibo, de todos y cada una de las promociones que se presenten.

Las quejas o denuncias en contra de servidores públicos de la Contraloría Interna, se deberán presentar ante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; las que se presente en contra de servidores públicos de las Entidades de la Administración Pública Federal se podrán entregar en sus Contralorías Internas o bien, ante las de la Dependencia Coordinadora del Sector, y las que se presenten en contra de los servidores públicos de la Secretaría de la Contraloría ante la Contraloría Interna de esta Dependencia. 9

2) Admisión. En esta fase, se procede a integrar la información contenida en la queja o denuncia, y se deben de diferenciar aquellas promociones cuyo conocimiento no sea de la competencia de las Contralorías Internas, en este caso se informará al interesado ante qué autoridades debe acudir para presentar promoción, o bien en caso de que sea competencia de la Contraloría Interna, se admitirá la queja o denuncia para que pueda iniciar el trámite que le corresponda, deberá recaer un auto de radicación o bien un acuerdo de incompetencia, según sea el caso.

3) Tramitación. Las quejas y denuncias recibidas en las dependencias se integrarán en expedientes que de inmediato se turnarán al titular de la Contraloría Interna, a fin de iniciar el procedimiento de investigación que corresponda, de acuerdo con la naturaleza de los hechos.

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

Se dejarán constancias por escrito de todas las actuaciones que se practiquen, sean éstas de tipo contable, verificaciones, declaraciones de testigos o de cualquier otra especie, las cuales deberán contener nombre, y firma de quienes intervengan en las mismas. 10

Cabe señalar, que por la naturaleza de éstas fases su regulación no es explícita en la Ley, sino que algunas de éstas están implícitas, pero cuyo desarrollo de acuerdo con una secuencia lógica es imprescindible.

9 Secretaría del Trabajo y Previsión Social. "Manual de Procedimientos". Contraloría Interna, página 18.  
10 Secretaría de la Contraloría General de la Federación Ob. cit., página 45.



Asimismo, es importante destacar que el promovente de la acción de responsabilidad tiene un interés jurídico en la tramitación de su queja o denuncia por incumplimiento de alguna de las obligaciones de algún servidor público y las investigaciones y gestiones que se lleven a cabo con motivo de la citada acción de responsabilidad, deberán ser notificadas todas al quejoso, toda vez que esto permitirá la posibilidad de que el interesado concurra ante las diversas dependencias del Ejecutivo Federal o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo hoy) a hacer valer sus recursos o para solicitar el cumplimiento de la resolución que al efecto se haya dictado. En apoyo a lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente tesis:

"LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, EL PROMOVENTE DE LA ACCION DE RESPONSABILIDAD, SI TIENE INTERES JURIDICO PARA QUE SE RESUELVE Y SE LE HAGA SABER. Los artículos 47, 49 50 y 77 bis, del ordenamiento en cita dan derecho a los interesados para poder presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos para iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente; y si bien no puede obligarse a las autoridades ante las que se ventila esa instancia a resolver positivamente la denuncia, dichas autoridades si se encuentran obligadas a emitir una resolución debidamente fundada y motivada en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional e informar a los interesados el resultado de sus investigaciones y gestiones, y no únicamente a comunicarles que no procedió su queja, tal es el sentido que quiso imbuir el legislador en el espíritu de los dispositivos legales citados, pues inclusive al reformarse el artículo 21 Constitucional, se otorgó derecho a los gobernadores para impugnar las resoluciones del Ministerio Público, cuando éste decide sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal. Por otra parte, el interés jurídico de los gobernadores en este tipo de asuntos, surge cuando concluido el procedimiento administrativo disciplinario se determina la responsabilidad administrativa de algún servidor público, y que dicha falta haya causado daños y perjuicios a los particulares, que es entonces cuando éstos podrán acudir a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que una vez que reconozcan dicha responsabilidad, tenga el derecho a que se les indemnice la reparación del daño sufrido en cantidad líquida, sin necesidad de ninguna otra instancia judicial, tal como lo previene el artículo 77 bis de la Ley invocada". 11

---

11 Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo II, agosto de 1995, página 552.

### 3. PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACION DE SANCIONES

La Ley Federal de Responsabilidades, dispone en su cuerpo normativo que, en cuanto a éste procedimiento, deberá desarrollarse con absoluto respeto de las garantías mínimas procesales que deben observarse en todo procedimiento o en los términos de los artículos 14 y 16 Constitucionales, particularmente en observancia de las garantías de legalidad y audiencia que deben concederse a los servidores públicos - infractores.

El procedimiento disciplinario que se trata, puede iniciarse a petición de parte interesada ya sea por queja o denuncia o de oficio por la autoridad administrativa, en ejercicio de sus atribuciones legales. A este respecto, el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades establece que se citará al presunto responsable a una audiencia de pruebas y alegatos, 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, pudiendo en cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio (12), determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la autoridad competente independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento administrativo.

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

---

12 En este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido a bien dictar, la siguiente tesis, para así garantizar el principio de garantía de audiencia que se establece en el artículo 14 Constitucional que reza: "SERVIDORES PUBLICOS, ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, PARA EMPLAZAR A LOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTICULO 64 FRACCION I DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES. En cumplimiento cabal con la garantía de audiencia que contempla el artículo 14 Constitucional, el servidor público al que se le imputen responsabilidades deberá ser citado a la audiencia a que se refiere el artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en forma personal, de conformidad con las disposiciones que al respecto establece el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación de supletoria a la Ley de referencia, pues en dicha audiencia podrá ofrecer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga, de lo contrario se vulneraría la garantía de referencia". Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo II, Octubre de 1995, páginas 634 y 635.

Tratándose de servidores públicos cuyo nombramiento incumba al Poder Ejecutivo, se requerirá para dicha suspensión, de la autorización de éste; así como del organismo Legislativo que lo ratificó, si fuere el caso.

Asimismo, se deberá notificar de la celebración de la audiencia y de las probables responsabilidades que se le atribuyan al servidor público acusado, al Director General de la Entidad para que éste si lo desea designe un representante, como lo establece el artículo 67 de la Ley de la Materia "El titular de la dependencia o entidad podrá nombrar un representante que participe en las diligencias. Se dará vista de todas las actuaciones a la dependencia o entidad en la que el presunto responsable presta sus servicios".

El plazo que debe mediar entre la fecha de citación y de la audiencia será no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

Al concluir la audiencia o dentro de los treinta días hábiles siguientes, la Secretaría da la Contraloría o las Contralorías Internas, resolverán sobre la existencia o inexistencia de la responsabilidad del infractor, imponiendo en su caso, las sanciones administrativas correspondientes y notificando dicha resolución al interesado dentro de las 72 horas, a su jefe inmediato, al representante designado por las dependencia y al superior jerárquico.

Si en la audiencia se advierte que no se cuenta con el elemento suficiente para resolver, o se advierten elementos que imputen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas se podrá disponer de la práctica de nuevas investigaciones y citar para otra u otras audiencias.

En la resolución se expresarán los razonamientos con base en los cuales se llegó a la conclusión, expresando los preceptos legales en que se apoya el acto, debiendo existir adecuación entre el motivo y el fundamento expresado.

En efecto, en toda resolución de autoridad se debe respetar la garantía de legalidad que consagra el artículo 16 de nuestra Ley Fundamental Federal, es decir, toda resolución mediante la cual se sancione administrativamente a un servidor público, debe contener el precepto o preceptos legales, así como el ordenamiento jurídico respectivo que de manera específica y concreta establezca las obligaciones que incumben al servidor público del desempeño de que se trata y que, a criterio de la autoridad, el sancionado incumplió o lo

hizo negligentemente; lo anterior, independientemente de que se invoque el dispositivo 47 de la Ley de la materia, pues dicho precepto no es suficiente para respetar la citada garantía. En apoyo a lo anterior nuestro máximo Tribunal de Garantías a tenido a bien emitir la siguiente ejecutoria:

**RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- GARANTÍA DE LEGALIDAD.-** Conforme a lo dispuesto por artículo 16 de nuestra Carta Magna , nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para que esta garantía de legalidad se satisfaga en la resolución de la Secretaría de la Contraloría General de la federación, mediante la cual se sanciona administrativamente al servidor público con la destitución del puesto que ocupa y la inhabilitación temporal para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, aquella debe contener el precepto o preceptos legales, así como el ordenamiento jurídico respectivo que de manera específica y concreta establezcan obligaciones que incumben al servidor público en el desempeño del puesto de que se trata y que, a criterio de la mencionada Secretaría de Estado, el sancionado incumplió o lo hizo negligentemente; sin que sea suficiente para respetar dicha garantía la cita del artículo 47 de la Ley federal de los Servidores Públicos, habida cuenta que este cuerpo normativo previene de un modo general las obligaciones inherentes a todo servidor público.<sup>13</sup>

En síntesis a lo anterior, podemos establecer que el servidor público en tratándose de fincamiento de responsabilidad administrativa tiene las siguientes garantías:

- a) El derecho de ser oído haciéndolo sabedor de las faltas o causales de responsabilidad administrativa que se les impute;
- b) El derecho de exponer o argumentar lo que a su interés convenga, ofreciendo y desahogando las pruebas respectivas;
- c) El derecho de alegar respecto de los actos o hechos imputados, pruebas de cargo existentes y aquéllas de descargo realizados;

---

<sup>13</sup> Tribunal fiscal de la Federación, Revista Oficial N° 45, 3ª Época , año IV, septiembre de 1991, página 27.

d) El derecho de ser notificados de la resolución fundada y motivada que se emita por el Organismo Competente; y,

e) El derecho de combatir la resolución, a través de dos vías impugnativas a su elección, ante la propia autoridad que impuso la sanción, o en juicio contencioso administrativo de nulidad, ante el Tribunal Fiscal de la Federación, o en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la Entidad.

## **V. SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

Ha quedado establecido con anterioridad que el régimen de responsabilidad, y en especial la responsabilidad administrativa proviene de normas constitucionales expresas.

Así también, se ha señalado que el incumplimiento de los servidores públicos en sus obligaciones configuran la responsabilidad administrativa, y que para su determinación se requiere de la instrucción del procedimiento disciplinario relativo para resolver sobre la imposición de sanciones por parte de los Organismos Competentes de Estado, en ejercicio de su potestad disciplinaria.

De acuerdo a lo anterior, es menester de la autoridad administrativa el instruir el correspondiente procedimiento administrativo disciplinario al servidor público presunto responsable de faltas en su empleo, cargo o comisión, para así, estar en aptitud de que dicte una resolución apegada a derecho, con la debida motivación y fundamentación, pues no es aceptable que de meros indicios de conducta indebida pueda inferir un hecho no comprobado plenamente, por lo que, para emitir una resolución justa y apegada a derecho debe comprobar todos y cada uno de los hechos a través de prueba fehaciente. Al respecto el Tribunal Fiscal de la Federación ha emitido la siguiente ejecutoria:

**"RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- PARA MOTIVAR LAS SANCIONES, NO BASTA LA SIMPLE DENUNCIA DE HECHOS, SINO QUE ES NECESARIO COMPROBARLOS.-** Cuando en una determinada resolución se señala que "ante simple s indicios de conducta indebida de sus empleados, la autoridad administrativa tiene la libertad de aplicar las medidas que estime pertinentes", y con apoyo en tal estimación impone como castigo la suspensión o destitución del cargo del empleado o funcionario público, es

evidente que dicha resolución no se encuentra debidamente fundada ni motivada, pues la citada autoridad esta infringiendo o coligiendo de un hecho no comprobado otro considerado por ella como cierto; por lo que, en ese contexto, su pronunciamiento no tiene apoyo o base legal, pues el medio idóneo para llegar a esa conclusión sería que ese hecho estuviera debidamente comprobado a través de prueba fehaciente.<sup>14</sup>

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades Reglamentaria del apartado IV de la Constitución Federal, en su artículo 53 establece como sanciones: A) Apercibimiento, privado o público; B) Amonestación, privada o público; C) Suspensión; D) Destitución; E) Inhabilitación; y, F) Sanción económica. <sup>15</sup>

Cabe señalar, que el estudio de las sanciones no es ajeno a la Doctrina del Derecho Administrativo, toda vez que la mayoría de los autores al referirse a ellas las dividen en dos grandes grupos, a saber: Sanciones correctivas y sanciones expulsivas o depurativas. Siendo las primeras, aquéllas que se aplican al servidor público castigándolo, sin separarlo del servicio, tal es el caso de la amonestación, el apercibimiento, y las sanciones económicas; y respecto de las segundas, se refiere a aquéllas que persiguen la separación temporal o definitiva de la relación de servicio del sujeto infractor respecto del Estado o Administración. tal sería el caso de la suspensión, destitución y la inhabilitación.

#### 1). APERCIBIMIENTO

Es una corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad administrativa advierte al servidor público de que se trate, que se haga o deje de hacer determinada cosa; en el entendido de que sino obedece, sufrirá una mayor sanción.

#### 2). AMONESTACION

<sup>14</sup> Tribunal Fiscal de la Federación, Revista Oficial N° 20, 3ª Época, año II, agosto de 1989, página 51.

<sup>15</sup> Nuestro máximo Tribunal de Garantías ha establecido que pueden aplicarse conjuntamente las sanciones de destitución e inhabilitación tal como se previene en el artículo 113 Constitucional, sin que esto sea contrario a dicha Constitución. FALTAS ADMINISTRATIVAS. NO EXISTE PROHIBICION LEGAL PARA IMPONER DOS SANCIONES AL SERVIDOR PUBLICO QUE HAYA INCURRIDO EN RESPONSABILIDAD. De la lectura del artículo 113 constitucional, se advierte que las sanciones previstas para hacer aplicadas a los servidores públicos que incurren en responsabilidad administrativa, son la suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas. De tal dispositivo, se colige que la destitución e inhabilitación son sanciones que pueden aplicarse conjuntamente, pues así se desprende de la redacción del precepto constitucional que utiliza la conjunción copulativa "y", en substitución de "o", conjunción disyuntiva, para referirse a ellas; por tanto, es factible concluir que si la autoridad administrativa aplica al servidor público las sanciones mencionadas, es decir, la destitución y la inhabilitación, en nada contraría la Constitución, más aún si tal sanción se impone por una sola vez esto es, a través de un único procedimiento y, de acuerdo a las circunstancias y a la gravedad de al falta." Seminario Judicial de la Federación, Tribunal Colegiados de Circuito, Octava Época, Tomo XV-2, febrero de 1995, página 340.

Es la conminación o advertencia, que consiste en un llamado de atención al servidor público sancionado.

O bien, es una corrección disciplinaria que tiene objeto de mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público. Consiste en una medida por la cual se pretende encausar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones.

La Ley señala que tanto el apercibimiento como la amonestación pueden ser tanto público, como privado, entendiéndose como por privado el apercibimiento o amonestación que realiza la autoridad en forma verbal, sin que se deje constancia documental de su imposición por no considerarlo conveniente, en virtud de la escasa importancia del asunto; en tanto que será público, cuando la autoridad estima que la responsabilidad incurrida amerita que el apercibimiento o amonestación deben quedar por escrito e integrados al expediente que corresponda; esto es con la finalidad de que la sanción quede inscrita en el registro de servidores públicos sancionados a que alude el artículo 68 de la Ley Federal de Responsabilidades, y que a la letra dice: "artículo 68.- Las resoluciones y acuerdos que dicte la Secretaría y las Dependencias durante el procedimiento a que se refiere este capítulo constarán por escrito, y se asentaran en el registro respectivo, que comprenderán las sanciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas entre ellas, en todo caso los de inhabilitación.

### 3). SUSPENSION

Es la privación temporal del empleo, cargo o comisión y de los emolumentos correspondientes, por un período máximo de tiempo que la Ley establece.

### 4). DESTITUCION

Es la separación definitiva del empleo, cargo o comisión en el servicio público, que se traduce a la extinción o terminación de la relación del propio servicio.

Es de conocido derecho que la sanción de destitución del empleo, cargo o comisión en el servicio público, deberá demandarse por el superior jerárquico de la Secretaría o Entidad correspondiente, tal como lo dispone el artículo 56, fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades, por lo que de ninguna manera dicho superior jerárquico de las Instituciones citadas están facultados para aplicar la sanción de destitución del empleo (en

este supuesto siempre que el servidor público sea de los llamados de "base"), en este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el siguiente criterio:

"SERVIDORES PUBLICOS. EL SUPERIOR JERARQUICO. ASI COMO EL CONTRALOR INTERNO DE UNA ENTIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, NO ESTAN FACULTADOS PARA APLICAR LA SANCION DE DESTITUCION DEL EMPLEO. De conformidad con lo establecido con el artículo 56 fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, "la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas". esto es, que el superior jerárquico, esta facultado, conforme a este artículo, a demandar laboralmente ante la autoridad que corresponda, la destitución de los servidores públicos, de acuerdo con los procedimientos correspondientes a la naturaleza de la relación y con las disposiciones respectivas, pero no a destituir por sí mismo a dichos funcionarios implicados en alguna investigación relacionada con una responsabilidad administrativa. Ahora bien, si el artículo 57 de la propia ley, se refiere a que el Contralor interno podrá aplicar, por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes, éstas tienen que ser forzosamente aquéllas que deban ser impuestas por aquél, como por ejemplo, el apercibimiento, la amonestación incluso la suspensión, más no la destitución que, como ya se dijo, deberá ser demandada ante la autoridad laboral correspondiente". 16

## 5). INHABILITACION

Es la prohibición temporal de ejercer un empleo, cargo o comisión en el propio servicio.

La Ley Federal de Responsabilidades, al referirse a la inhabilitación como sanción, deja en claro que cuando se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique un lucro indebido o se causen daños o perjuicios, será de uno hasta diez años, siempre y cuando el monto de aquella no exceda de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años cuando rebase dicho límite y cuando concurren conductas graves del servidor público.

Es importante dejar claro que la imposición de la sanción de inhabilitación no debe confundirse con lo que establece el artículo 21 de la Constitución Federal, en su parte

16 Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Epoca, Tomo VII, Junio de 1991, página 430.



primera, y mucho menos considerar que es violatoria de dicha garantía individual; pues dicho artículo de nuestra Carta Magna se refiere específicamente a las penas derivadas de los ilícitos criminales, que deben ser impuestas por los jueces penales, no comprendiendo las sanciones por infracciones administrativas ni las derivadas de la responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos por la violación a los deberes propios de su función. En apoyo a lo antes manifestado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emite en forma acertada, la siguiente tesis:

"RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, LEY FEDERAL DE. SU ARTICULO 56, FRACCION V, QUE ESTABLECE LA INHABILITACION COMO SANCION ADMINISTRATIVA, NO VIOLA LOS ARTICULOS 21 Y 49 CONSTITUCIONALES. El artículo 56 fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reformado en el año de 1992, al establecer que la autoridad administrativa puede imponer como sanción la inhabilitación para los servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa, no viola el artículo 21, parte inicial, de la Constitución Federal, porque ésta se refiere a las penas derivadas de la comisión de ilícitos criminales, que deben ser impuestas por los jueces penales, más no comprende a las sanciones por infracciones administrativas ni a las derivadas de responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos por violación a los deberes propios de su función, sanciones éstas últimas que se hayan regidas por el título IV de la Constitución General de la República, que distingue con claridad entre las que pueden imponerse a los servidores con motivo de su responsabilidad penal y las que proceden en caso de responsabilidad administrativa, entre las cuales establece la inhabilitación. El precepto en examen tampoco viola, por tanto, la distribución de competencia establecida por el artículo 49 Constitucional, entre la autoridad judicial y la administrativa, ya que a la primera se reserva la imposición de sanciones penales, entre ellas la inhabilitación prevista en el artículo 24 del Código Penal aplicable a la materia Federal, mientras que, por disposición expresa del Constituyente, a las autoridades administrativas corresponda decretar la inhabilitación de los servidores públicos por causa de responsabilidad administrativa". 17

Como se puede observar, la sanción de inhabilitación puede derivarse de una falta administrativa como ya ha quedado claro, o bien, puede derivarse de la comisión de un delito tal y como lo establece el artículo 24 del Código Penal Federal, por lo que en este caso se impondrá como pena; en ambos supuestos los efectos que tendrá dicha sanción o

pena será la de restringir temporalmente la capacidad del servidor público para ocupar cargos públicos, dejando a salvo sus demás derechos civiles, políticos o de familia; de esta forma lo ha establecido nuestro máximo Tribunal de Garantías en la siguiente jurisprudencia:

"INHABILITACIÓN COMO SANCIÓN ADMINISTRATIVA Y COMO PENA. La inhabilitación, entendida como sanción por virtud de la cual se declara al sancionado como no apto o incapaz de ejercer ciertos derechos, puede ser configurada como una sanción penal, cuando su imposición derive de la comisión de un delito en términos del artículo 24 del Código Penal aplicable a la materia federal, o como una sanción administrativa para el servidor público que ha faltado a los principios y reglas que presiden la función pública, conforme al artículo 56, fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuyo supuesto solo restringe temporalmente su capacidad para ocupar cargos públicos si lesionar sus demás derechos civiles, políticos o de familia".<sup>18</sup>

#### 6). SANCION ECONOMICA

Es aquella que se traduce en una cantidad líquida determinada, que afecta al patrimonio del infractor, adoptando el carácter de crédito fiscal por disposición expresa de la ley, y que en consecuencia se hace efectiva para efectos de un cobro a través del procedimiento administrativo de ejecución que regula la Legislación Fiscal.

El artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades establece que: "en caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños 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 lo anterior se desprenden dos aspectos importantes: El primero, es que no existe discrecionalidad en la determinación del 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 perjuicios causados: el segundo 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 perjuicios causados al patrimonio de la Administración Pública.

<sup>18</sup> Semanario Judicial de la Federación. Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo III, abril de 1996, página 93.

Respecto a la expresión de lucro indebido, el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades señala los principios que rigen en el servicio público, siendo la fracción XVI la que establece literalmente que el servidor público deberá "desempeñar su empleo, cargo o comisión sino obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sea 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:

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

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

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 comento, 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 de dichos bienes o recursos. 19

Cuando un servidor público regresa los fondos de que dispuso indebidamente, no por ello se libra de la sanción, pues el hecho ilícito ya está consumado; en este caso, ya no se ejerce en su contra la acción de reparación del daño, imponiéndose solamente dos tercios del beneficio obtenido y del daño y perjuicio causado a título de sanción económica, pues en este caso la confesión o arrepentimiento del sujeto activo no suprime la existencia de la falta o responsabilidad administrativa. Pues ésta, inequívocamente, ya es un hecho en el tiempo y por ello tiene consecuencias jurídicas. Cabe mencionar en este caso, que como aliciente para fomentar las recuperaciones económicas pueden operar los beneficios a que alude el artículo 76 de la Ley de Responsabilidades, lo cual reduciría el monto de la sanción económica, a dos tercios de la que debió de haberse impuesto originalmente.

19 Cardoso, José Carlos. "Los Organos Internos de Control en las Dependencias y Unidades de la Administración Pública Federal". Editorial INAP, México 1984, página 129.

También recibirá el mismo tratamiento aquéllos servidores públicos que acepten de los particulares 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 será de dos tantos, procediendo también a su favor, si es pertinentes, los beneficios de reducción de la sanción económica a que se refiere el artículo 76 ya citado.

Tanto la Secretaría de la Contraloría, como las Contralorías Internas, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez de conformidad con lo dispuesto por el artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades, que a la letra dice: "Artículo 63. La dependencia y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de abstención, siempre que se trate de hechos que no revista gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

La aplicación de las sanciones administrativas no se deja al arbitrio de la autoridad sancionadora, ya que el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades establece los elementos que se deberán de tomar en cuenta para aplicar dichas sanciones, y son las siguientes:

"Artículo 54.- ....

- I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra
- II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;
- IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V.- La antigüedad del servicio;
- VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y,
- VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de obligaciones "

Como una excepción a lo que establece el artículo 54 de la Ley de Responsabilidades, es la que surge cuando el servidor público comete alguna infracción causando un daño o perjuicio al fisco federal; en tal situación, es de considerarse que no se deberán observar los requisitos que para la imposición de dichas sanciones señala el referido artículo 54; este criterio ha sido sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria que a continuación se transcribe:

"SERVIDOR PÚBLICO, INFRACCIÓN COMETIDA POR EL, QUE CAUSE UN DAÑO O PERJUICIO AL FISCO FEDERAL, NO ES NECESARIO OBSERVAR LOS REQUISITOS QUE PARA IMPOSICIÓN DE SANCIONES SEÑALA EL ARTÍCULO 54 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. De una interpretación armónica de los artículos 53, fracción V, 54 y 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se concluye, que, no obstante que el artículo 54 de la Ley citada establezca diversos elementos que, por regla general, la autoridad sancionadora debe tomar en cuenta al motivar la imposición de la sanción administrativa que corresponda a la infracción incurrida por un servidor público, dichos elementos no deben tomarse en cuenta cuando la falta administrativa haya causado un daño o perjuicio al fisco federal, ya que, en este caso, el monto de la sanción debe ser de dos tantos del daño o perjuicio causado, por imperativo del artículo 55 del mencionado ordenamiento legal que establece una excepción a la regla primeramente citada". 20

Asimismo, para la aplicación de las sanciones, se deben observar las reglas establecidas en el artículo 56 de la Ley de la materia, el cual establece que el apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión (que puede ser de tres días a tres meses) y la destitución de servidores públicos de confianza, serán impuestas por el superior jerárquico, mismo que deberá demandar la destitución de los empleados de base; por otro lado, la sanción de inhabilitación se reserva a un Órgano Jurisdiccional, el cual no es precisado por la Ley Federal de Responsabilidades, limitándose únicamente a precisar que será aplicada por la autoridad competente; asimismo, corresponde a la Secretaría de la Contraloría la aplicación de sanciones económicas cuyo monto sea superior al equivalente a cien días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal y cuando sea inferior a esa cantidad corresponderá al superior jerárquico de la Entidad de que se trate.

---

20 Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, tomo II, agosto de 1995, páginas 622 y 623.

Por otra parte, en cuanto a la ejecución de las sanciones se refiere, existiendo resolución firme se llevarán a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución correspondiente. De tal suerte, la suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución la cual se considerará de orden público. Por lo que toca a los servidores de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo que previene la Ley correspondiente, es decir, a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuando el trabajador presta sus servicios con nombramiento de base, en una dependencia del Ejecutivo Federal, y por lo tanto, la relación con sus trabajadores se rige por lo dispuesto en la citada ley, según lo dispone el artículo 123, apartado B de la Constitución General de la República (21) . No se omite señalar que el sustento a la ejecución de las sanciones lo encontramos visible en el dispositivo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades.

#### 1. APLICACIÓN DE LAS SANCIONES SEGÚN EL TIPO DE FALTA

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en su guía para la aplicación de responsabilidades, sugiere el siguiente criterio para efecto de aplicar sanciones por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- a) . Se sugiere se sancione con **Apercibimiento, Amonestación, Suspensión o Destitución**, cuando no se hayan causado daños o perjuicios al sector público y/o no se hubiere recibido un lucro, las violaciones a las fracciones descritas en el **PRIMER GRUPO** (ver causas de responsabilidad administrativa), es decir, Y, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XIV, XVII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII y XXIV; y con suspensión o Destitución, las violaciones a las fracciones del **SEGUNDO GRUPO**, es decir, XIII, XVI y XXIII; y con Destitución e inhabilitación de uno a diez años, la violación a la fracción XII descrita en el **CUARTO GRUPO**.
- b) . Además se recomienda se imponga **Sanción económica, Destitución e Inhabilitación**, cuando se hayan causado daños o perjuicios al Sector Público o se hubiese recibido un lucro, las violaciones a las fracciones descritas en el **TERCER GRUPO**, es decir, II, III, IV, XVII, XXII. La Inhabilitación que se imponga por este motivo será de uno a diez

---

21 Ver Jurisprudencia: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. CESE EN CUMPLIMIENTO DE SANCION POR FALTAS ADMINISTRATIVAS FUNDADA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS" Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Tomo XV-2, febrero, página 585.

años si el monto de aquello no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

- c) . Independientemente de la sanción económica que proceda se aplicara Destitución e Inhabilitación de 8 años en adelante a aquellos servidores públicos, cuando por sus actos u omisiones que además de contravenir los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dificulten, limiten o priven a la persona de cualquier derecho que legalmente le asista, de los que resulten un daño irreparable en su integridad física, sus bienes o derechos inherentes.
- d) . La violación a la fracción XVIII, descrita en el QUINTO GRUPO, se sancionara en términos del Título Cuarto de la Ley en comento.

No se omite señalar, que la autoridad tratándose de faltas que considere graves, o casos de contumacia o habitualidad, independientemente de la clasificación que a dichas conductas les corresponde en términos de lo expuesto, podrá imponer la sanción que estime mas apropiada incluyendo la inhabilitación.

## **VI. MEDIOS DE IMPUGNACION ADMINISTRATIVOS**

A este respecto, cabe reiterar que las resoluciones que contienen la imposición de sanciones disciplinarias de naturaleza administrativa, podrán ser impugnadas ante la propia autoridad que las impuso, a través del recurso administrativo de revocación, o bien o en juicio contencioso administrativo de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en atención a lo dispuesto expresamente, por los artículos 70, 71 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es de sumo conocimiento doctrinal que los actos de autoridad, pueden combatirse ante la propia autoridad, toda vez que el acto puede estar viciado por razones de incompetencia, por violaciones de la ley, por falsa causa, por violación de forma. En estos casos, el acto viciado debe ser revocado en sede administrativa. El Organismo Administrativo que impuso la sanción o el Organismo correspondiente en la vía de recurso jerárquico, es el competente para la revocación.

En estos términos, se puede afirmar que las sanciones de suspensión, destitución e inhabilitación, son sanciones expulsivas o depurativas que de conformidad con la doctrina

del Derecho Administrativo, conllevan la finalidad de suspender o extinguir, sea temporal o definitivamente, en el seno de la propia administración, las relaciones o vínculos de los servidores públicos respecto al Estado, en general y en particular la sanción de destitución, cuyo efecto es definitivo, dentro del régimen de responsabilidad administrativa, en donde dicha sanción se encuentra sustento constitucional, con independencia de su regulación legal.

Cabe destacar a su vez que el objeto o finalidad que persigue la pena disciplinaria o sanción administrativa en los términos indicados, es mantener el normal funcionamiento del Estado y de su administración o mejorarlo, y en tal sentido, puede afirmarse también que las sanciones administrativas tienden a llamar al orden y a deprimir desvíos que en última instancia, y para el logro de su objeto o finalidad, producen la expulsión, de la propia administración atendiendo a la gravedad de la infracción del servidor público de que se trate; cabe recalcar que, respecto a la impugnación de las resoluciones se debe distinguir si fueron suscritas por el Superior Jerárquico o por la Secretaría de la Contraloría. En el primer caso se contempla el recurso administrativo de revocación y posteriormente su impugnación ante el Tribunal Fiscal de la Federación Tratándose de resoluciones de la Secretaría de la Contraloría, el recurso de revocación es optativo, ya que se puede ir directamente al Tribunal Fiscal tal como lo establece el artículo 73 de la Ley de la Materia.

Contra la resolución de dicho Tribunal, en ambos casos, queda expedida la vía de amparo, si el agraviado es el servidor público, o el recurso de revisión ante la Suprema Corte. Por el contrario, el amparo resulta improcedente contra la resolución dictada en el procedimiento administrativo de responsabilidad de funcionarios públicos, cuando es promovido por el denunciante en el citado procedimiento; lo anterior en virtud de que la referida resolución solo puede afectar al servidor público cuya conducta es materia de investigación en dicho procedimiento, por lo que es el único interesado para promover el juicio de garantías, siempre que sea desfavorable a sus intereses.

A mayor abundamiento, considero pertinente señalar que, en caso de que al servidor público se le haya impuesto como sanción la suspensión de las funciones que desempeña, sin goce de sueldo, dicho funcionario quejoso no está obligado a agotar cualquiera de los medios de impugnación, que establece la ley de la materia, toda vez que dichos recursos no satisfacen plenamente la suspensión de los actos reclamados, siendo el juicio de garantías el



medio de impugnación mas eficaz. Tal criterio lo ha sostenido nuestro máximo Tribunal de amparo al emitir la siguiente jurisprudencia:

**"RECURSOS ORDINARIOS PREVISTOS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. NO ES NECESARIO AGOTARLOS PREVIAMENTE AL JUICIO DE AMPARO.** Conforme a los artículos 71 y 73 de la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las resoluciones que dicte el superior jerárquico en las que imponga sanciones administrativas podrán ser impugnadas por el servidor ante la propia autoridad mediante el recurso de revocación, pero éste podrá optar entre interponer tal recurso o impugnar esas resoluciones ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Sin embargo, cuando la sanción administrativa consiste en la suspensión de las funciones que desempeña, sin goce de sueldo, con base en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el quejoso antes de promover el juicio de amparo indirecto no esta obligado a agotar cualquiera de los medios de impugnación mencionados, establecidos en la citada ley de responsabilidades , porque para ello se requiere que tales medios de impugnación ordinarios suspendan los efectos del acto reclamado sin mayores requisitos que la Ley de Amparo menciona para conceder la suspensión definitiva, pero conforme al artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades

de los Servidores Públicos, para suspender el acto se requiere que los daños y perjuicios que produzca sean de imposible reparación para el recurrente, tal como no establece el inciso b), fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, el de que los daños y perjuicios sean de difícil reparación, es decir, entre uno y otro requisito existe diferencia para obtener la suspensión del acto reclamado, puesto que el concepto "imposible reparación" significa que no puede ser arreglado y el de "difícil reparación" significa algo que puede ser arreglado con gran trabajo. De modo que si el quejoso al hacer uso del recurso de revocación para que se suspenda el acto impugnado debe cumplir con el requisito de mayor exigencia al que contempla la Ley de amparo, no esta obligado a interponerlo previamente a la promoción del juicio de garantías. Por otra parte, de impugnarse el acto reclamado ante el Tribunal Fiscal de la Federación tampoco el Código Fiscal dela Federación, que rige el procedimiento administrativo en los juicios de nulidad, prevé la suspensión de los efectos del acto reclamado como en el juicio de garantías, pues únicamente suspende la ejecución de los créditos fiscales impugnados de nulos, cuando una vez interpuesta la demanda de nulidad, cuando dicha nulidad se solicite ante las autoridades exactoras.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Semanario Judicial de la Federación. Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Tomo VII- Enero, página 418.

El recurso de revisión que se interpone por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (antes SECOGEF) y en el cual se controvierte la responsabilidad administrativa de la parte actora en el juicio de nulidad en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades, por lo que es de suma importancia, toda vez que se trata de la aplicación de dicha Ley Federal, la cual es reglamentaria del título IV de la Constitución de la República y cuya finalidad es, según el artículo 113 del Código Címero, salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones empleos, cargos y comisiones de las personas que presten su servicio al Estado, valores que al cumplirse y observarse redundan en una función óptima e ímpoluta en beneficio inmediato del bienestar integral de la sociedad. En tal suerte, sí resulta importante, porque existe evidente interés público en la prestación de dichos valores, por lo que es de considerarse la legitimidad del derecho de impugnación que establece el artículo 74 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. 23

Debe advertirse, que el recurso de revocación se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que haya surtido sus efectos la notificación de la resolución recurrida; dicho escrito deberá contener la expresión de agravios y las pruebas que se consideren necesarias a rendir para el efecto de desvirtuar los hechos en que se baso la resolución a través de la cual se impuso la sanción, apoyando esto último, nuestro maximo Tribunal de garantías a dictado la siguiente Jurisprudencia:

"PRUEBAS. PARA DESVIRTUAR LOS HECHOS EN QUE SE BASO LA RESOLUCION A TRAVÉS DE LA QUE SE SANCIONO AL SERVIDOR PUBLICO, RESULTA LEGAL EL OFRECIMIENTO DE.- El artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece la existencia del recurso de revocación por medio del cual es factible impugnar las sanciones impuestas al servidor público, asimismo la posibilidad de ofrecer pruebas para desvirtuar los hechos en que se baso la resolución a través de la cual se impuso la sanción; por tanto, resulta ilegal desechar las pruebas en esa fase procedimental argumentando que conforme a lo dispuesto 64 del ordenamiento legal invocado, el servidor público tiene derecho a ofrecer pruebas en el procedimiento pr4vio a la imposición de la sanción, en virtud que atendiendo a lo dispuesto en el artículo 71 precitado, es evidente que el servidor tiene otra oportunidad para ofrecer pruebas, y en su caso, desvirtuar los hechos en que

---

23 Ver jurisprudencia visible en: "Semanao Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Epoca, Tomo VI, Segunda Parte-I, agosto de 1990, página 265.

Así, la autoridad acordará la admisión del recurso antes citado y las pruebas, (la ley no señala términos de pruebas, por lo que es de considerarse la aplicación supletoria en éste rubro, del Código Federal de Procedimientos Civiles); hecho lo anterior, emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguiente, la cual se notificará al interesado en un plazo no mayor de 72 horas.

## **VII. LA PRESCRIPCIÓN EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

Respecto a la prescripción de la responsabilidad administrativa debemos tener presente lo dispuesto por el último párrafo del artículo 114 Constitucional, que dice, que, cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

En efecto, la gravedad a que alude el precepto arriba citado corresponde a la importancia que reviste el incumplimiento de las disposiciones que en el ejercicio de sus funciones el servidor público debe observar y que no siempre implicará un beneficio o daño económico, debiendo contarse, en todo caso, el término de tres años previsto, tanto en aquél artículo, como en la fracción II del artículo 79 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para que opere la prescripción de la responsabilidad. En tal sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación apoya este criterio al emitir la siguiente jurisprudencia.

"PRESCRIPCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. DEBE CONSIDERARSE LA GRAVEDAD DEL ACTO IMPUTADO AL SERVIDOR PÚBLICO PARA ESTABLECERLA. El último párrafo del artículo 114 Constitucional, dispone: "... la ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años". Ahora bien, la gravedad a que alude el precepto en cita s refiere a la

---

<sup>24</sup> Semanario Judicial de la Federación. Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo: III, marzo de 1996, página 997.

importancia que reviste el incumplimiento de las disposiciones que en el ejercicio de sus funciones el servidor público debe observar y que no siempre implicará un beneficio o daño económico, como en el caso en que un representante social exceda el término constitucional para consignar a los presuntos responsables de una conducta delictiva, comportamiento que implica violación a los derechos humanos, y que debe considerarse grave para el efecto de imponer la sanción correspondiente, al servidor público, debiendo entonces contarse el término de tres años previsto, tanto en aquel artículo, como en la fracción II del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para que opere la prescripción de la responsabilidad". 25

Por otra parte, el dispositivo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades, establece que las facultades del Superior Jerárquico y de la Secretaría de la Contraloría, prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor, no excede de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y en los demás casos prescribirán en tres años, como ya se apuntó.

Así también, se establece que el plazo para que los particulares puedan solicitar la indemnización por causa de daños y perjuicios prescribirá en un año a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

Asimismo, nos indica que dicha prescripción empezará a contar a partir del día siguiente a aquél en que se haya incurrido en la responsabilidad o partir del momento en que haya cesado, si fuere de carácter continuo; por lo que resulta irrelevante el momento en que las autoridades tengan conocimiento de tales irregularidades para que empiece a contar la prescripción, pues el citado precepto no establece tal condición para que se de el supuesto. En este sentido nuestro Tribunal de amparo ha emitido la siguiente jurisprudencia:

**"PRESCRIPCION PARA SANCIONAR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS. COMPUTO PARA EMPEZAR A CONTARLA (ESTA TESIS MODIFICA LA MARCADA CON EL NUMERO 769, OCTAVA ÉPOCA, CUYO RUBRO ES: PRESCRIPCION PARA SANCIONAR A FUNCIONARIOS, NO CORRE TERMINO PARA LA INSTITUCION, MIENTRAS ESTA NO TENGA CONOCIMIENTO DE LA CONDUCTA SANCIONABLE).**

De conformidad con lo dispuesto con el artículo 78, de la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el termino para contar la prescripción se inicia a partir, el día siguiente a aquel en que se hubiere incurrido en la responsabilidad a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo, contando en cada caso el termino de tres meses o tres años; siendo irrelevante el momento en que las autoridades tengan conocimiento de tale irregularidades, pues el citado precepto no establece tal condición para que se dé el supuesto".

26

Por último, es de señalarse que en todos los casos, la prescripción se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo que prevé el artículo 64 de la Ley federal de responsabilidades, y de ninguna forma deberá tomarse en cuenta la conclusión de las investigaciones a que alude el dispositivo citado con antelación, para el efecto de llevar a cabo el cómputo respectivo para la prescripción de imposición de sanciones, toda vez que el artículo 78, fracciones I y II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no lo contempla.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- En relación de los antecedentes sobre el control de la actividad de los servidores Públicos (regulación de responsabilidad administrativa), nuestro país cuenta con gran tradición histórica en esta materia, pues ya se regulaba desde la época precolonial. En esa virtud, es de observarse que tenían estrictos sistemas de control del poder judicial y de la actuación de los jueces, así como los requisitos que exigían para desempeñar ese cargo. Por otro lado, las sanciones que imponían a los Servidores Públicos, fueron severas y rígidas, de acuerdo a la importancia que revestía la responsabilidad oficial e iba desde la simple amonestación hasta la pena de muerte, existiendo también, la destitución del cargo y la inhabilitación. Así mismo, también se desprende de la gran tradición legislativa, a través de la cual se regulaban y controlaban las actividades de los Servidores Públicos, las visitas y el juicio de referencia, en ambas Instituciones se investigaba toda clase de infracciones o responsabilidades de los servidores públicos, incluyendo cualquiera de los que actualmente conocemos como responsabilidades civiles, administrativas, políticas y penales; valga decir, que en el juicio de residencia, como su nombre lo indica, se residenciaba o arraigaba al servidor público en el lugar en el que había desempeñado su cargo, para que respondiera de las acusaciones que se le hacían.

SEGUNDA.- En la época actual, fueron recogidos muchos principios que se han mencionado en el presente trabajo, pues hubo una reforma legislativa para intentar establecer un régimen integral de las responsabilidades de los servidores públicos. En tal virtud en 1982, se llevaron a cabo una serie de reformas de suma importancia, tanto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, hoy Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

TERCERA.- El sistema de responsabilidades de los servidores públicos descansa en un principio de autonomía, conforme a la cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen Órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de estas coincidan desde el punto de vista material - como ocurre en tratándose de sanciones económicas, aplicables tanto a la responsabilidad política, administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras - de modo que un servidor público puede ser

sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado por diferentes vías y con distintas sanciones.

**CUARTA.-** Siendo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, un cuerpo normativo, que regula el Título IV de la Constitución Federal, debe, por este solo hecho, especificar concretamente, quienes son Sujetos de Responsabilidad Administrativa, toda vez que el dispositivo 46 de la citada ley, al referirse quienes son sujetos de responsabilidad, se concreta a remitirnos al artículo 2º de la misma ley, y ésta a su vez nos remite a lo que disponen los párrafos primero y tercero del artículo 108 de nuestra Carta Magna; en tales términos y por virtud de tantas remisiones, y para el efecto de no crear confusión y mucho menos una mala interpretación, es que se propone reformar este artículo para el efecto de que se señale textualmente quienes son los Sujetos de Responsabilidad Administrativa.

**QUINTA.-** El Servidor Público o el Particular, como tenedores de la acción de responsabilidad, sí tienen interés jurídico en la tramitación de la queja o denuncia, por lo que todas las investigaciones y gestiones llevadas a cabo con motivo de la citada acción, deben ser notificadas todas al quejoso, para salvaguardar así, sus garantías de legalidad y seguridad jurídica, y sobre todo para que en el momento procesal oportuno se de cumplimiento a la resolución que al efecto se haya dictado de conformidad a lo establecido en los artículos 47,49,50 y 77 bis de la ley de la materia.

**SEXTA.-** Para salvaguardar el principio de Garantía de Audiencia a los servidores públicos, cuando se les ha fincado responsabilidad administrativa, se deberá observar lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles, de conformidad con el artículo 64 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades, por lo que tendrá las siguientes garantías: a) El derecho de ser oído haciéndolo sabedor de las faltas o causales de responsabilidad administrativa que se les impute; b) El derecho de exponer lo que a su interés convenga, ofreciendo y desahogando las pruebas respectivas; c) El derecho de alegar respecto de los actos o hechos imputados, pruebas de cargo existentes y aquellas de descargo realizados; d) El derecho de ser notificado de la resolución fundadas y motivada que se emita por el Órgano competente, y; e) El derecho de combatir la resolución, a través de dos vías impugnativas a su elección, ante la propia autoridad que impuso la sanción, o en juicio contencioso administrativo de nulidad ante el tribunal de lo Contencioso Administrativo de la entidad .

SEPTIMA.- La Autoridad administrativa, si tiene facultades para imponer mas de una sanción, como lo son la inhabilitación y la destitución, siempre que el servidor público sea de confianza, sin que esto sea contrario a la Constitución Federal, siempre y cuando se imponga una sola vez, o sea, a través de un único procedimiento disciplinario.

OCTAVA.- El Superior Jerárquico de la Dependencia o Entidad, de conformidad con el artículo 56 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades, deberá demandar laboralmente ante la autoridad que corresponda, la destitución de los servidores públicos de base y de acuerdo a los procedimientos correspondientes a la naturaleza de la relación y con las disposiciones respectivas; pero no a destituir por sí mismo a dichos funcionarios implicados en alguna investigación relacionada con una responsabilidad administrativa.

NOVENA.- Todo servidor público tiene el derecho de recurrir las resoluciones administrativas por la cuales se le aplique alguna medida disciplinaria; ya sea mediante el recurso de revocación ante la propia autoridad que emitió dicha resolución o directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación; asimismo, para el caso de que el servidor público haya optado por la primera opción podrá, sin embargo, impugnarla ante el Tribunal Fiscal de la Federación. En todo caso, la Secretaria o el Superior Jerárquico de la Dependencia o Entidad, podrán impugnar las resoluciones absolutorias que dicte el citado Tribunal Fiscal de la Federación.

DECIMA.- De acuerdo a las reformas legislativas practicadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y Ley Federal de Entidades Paraestatales publicadas el 24 de diciembre de 1996, los órganos competentes para instruir el procedimiento administrativo disciplinario, son los Organos de Control Interno de cada Dependencia o Entidad, las cuales serán competentes , también, para aplicar las sanciones disciplinarias correspondientes, así como también las sanciones económicas. Asimismo, que de conformidad con las citadas reformas, los titulares de dichos Organos de Control Interno y sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

DECIMA PRIMERA.- Para los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, se deberá tomar en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones que afecten los principios o valores que establece el artículo 109 en su fracción III de la Constitución



Federal, y tratándose de actos u omisiones graves o que el beneficio indebido o el daño o perjuicio causado sea superior a 10 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

DECIMA SEGUNDA.- Al realizar el estudio de las Responsabilidades Administrativas, contenidas en el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el sustentante ha observado que existen demasiados vacíos y lagunas legislativas en dicha Ley; vacíos y lagunas contenidas tanto en el propio procedimiento administrativo disciplinario como en la imposición de sanciones y su ejecución; por lo que considero que el actual Régimen Federal de responsabilidades debe someterse a una rigurosa revisión legislativa, a efecto de que se reordenen y/o se establezcan las disposiciones idóneas y precisas para sancionar al servidor público deshonesto e incompetente, y mas aun para que no se permita la impunidad y al mismo tiempo no se impida la adecuada gestión administrativa; en esa virtud, dicha revisión legislativa debe permitir que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y específicamente el Título Tercero, se adecue a las exigencias que reclama nuestro estado actual de cosas.

**BIBLIOGRAFIA**

- Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", primer curso, octava edición, Editorial Porrúa, México 1988.
- Armienta Calderón, Gonzalo. "El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano", Editorial Porrúa, Primera Edición, México 1977.
- Arregui Zamorano Pilar. "La Audiencia de México Según los Visitadores (siglos XVI y XVII)", Segunda Edición, U.N.A.M., México 1975..
- Bielsa, Rafael. "Derecho Administrativo", Tomo I, sexta edición, Editorial La Ley, Buenos Aires 1964.
- Rojina Villegas, Rafael. "Compendio de Derecho Civil", Editorial Porrúa, México 1978, Tomo IV.
- Cárdenas, Raúl. "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", Editorial Porrúa, México 1982.
- Clavijero, Francisco Javier. "Historia Antigua de México", Séptima Edición, Editorial Porrúa, México 1982.
- Chavero, Alfredo. "México a través de los Siglos", Tomo I, Editorial Cumbre, México 1958.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis H. "Introducción al Derecho Positivo Mexicano", Primera Edición, Editorial Limusa, México 1989.
- Esquivel Obregón, Toribio, "Historia del Derecho en México", Tomo II, Editorial Polis, México 1938.
- Fix Zamudio, Hector. "La responsabilidad de los Servidores Públicos", Colección Jurídica Manuel Porrúa, México 1984.
- Florice Margadant, Guillermo. "Introducción al Estudio del Derecho Mexicano", Editorial Esfinge, Quinta Edición, México 1982.
- Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1981.
- Gutiérrez y González, Ernesto. "Derecho de las Obligaciones", Séptima Edición, Editorial Cajica, Puebla México 1981.
- Herrera Pérez, Agustín. "Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos" Editorial Carsa, México 1991.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad. "La Contraloría y el Control Interno en México" Fondo de Cultura Económica, México 1987.
- Porras Muñoz, Guillermo. "Iglesia y Estado de Nueva Vizcaya (1562-1821)", Segunda Edición, U.N.A.M., México 1980.

- Sahagún, Fray Bernardino de. "Historia General de las Cosas de Nueva España", Libro VII, Editorial Porrúa, México 1979.
- Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1985. .
- Tena Ramírez, Felipe, "Leves Fundamentales de México", 1808-1979, Editorial Porrúa, México 1984.

#### **LEGISLACION**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México 1996.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, México 1996
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, México 1996.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales. Editorial Porrúa, México 1996.
- Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, México 1996.
- Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común, y para toda la República en materia del fuero federal. Editorial Porrúa, México 1996.
- Semanario Judicial de la Federación, Compilación de Jurisprudencia y Tesis Aisladas, emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.

#### **VARIOS**

- Arteaga Nava, Elizur. "El Nuevo Sistema de Responsabilidad de los Servidores públicos", en Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, N° 7, México 1983.
- Castro Rojas, Marco Antonio. "Divergencias entre el Régimen de Responsabilidad Administrativa y el Régimen Laboral de los Servidores Públicos", en Revista Control Gubernamental No. 2, Secretaría de la Contraloría del Estado de México, 1994
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, sexta edición, Editorial Porrúa, México 1983.
- Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XVIII, Jacilega Ancalo S.A., Editorial Bibliográfica Argentina, S.R.L., Buenos Aires.
- Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Social,
- Hamdan Amad, Fauzi. "Notas sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", en revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año 7 No. 7, México 1983.