



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

---

**“PROPUESTA SOBRE LA PROMULGACIÓN DE LA LEY  
QUE REGULE LAS RESPONSABILIDADES  
ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL  
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL”**

**SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO:**

**P R E S E N T A**

**ERNESTINA NATALIA FRAGOSO PÉREZ**

**ASESOR: LIC. JUAN FRANCISCO GONZÁLEZ NÚÑEZ**

**AGOSTO DE 2008**



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.

A la Universidad Nacional Autónoma de México  
Por brindarme la oportunidad del saber y crecer.

A la Facultad de Estudios Superiores Acatlan  
Por las herramientas aportadas para una mejor vida.

A Dios, por acompañarme siempre.

A mi padre, por hacer de mí una  
persona responsable, por el hombre  
tierno que es y por el interés en mis  
estudios

A mi madre, por todo su amor, por la sensatez con  
la que se ha conducido y por creer en mí.

A mis hermanos, por el amor que nos tenemos y por contar  
con ustedes siempre.

A mi abuelita, por su gran amor, por su gentileza,  
por las buenas vivencias que guardo, por sus  
cariños que siempre extrañaré...†

A mi tía Esther, por sus atenciones a  
lo largo de mi vida.

A mis sobrinos Pavel, Andrea, Mariana, Fernando, Emmanuel, Abraham y Aarón, por permitirme percibir lo bello de la vida y por lograr depositar en ustedes una fe profunda de un mejor vivir.

A mis tíos y primos, por el apoyo que me han brindado cuando lo he necesitado y por los momentos disfrutados.

Al Licenciado Fidel García León, a quien Dios me ha permitido conocer y que forme parte importante de mí existir, del cual agradezco su ayuda en gran medida para este trabajo, así como para mi superación personal y profesional.

A la Licenciada Adriana Sánchez Vergara, por sus conocimientos aportados que me han sido de mucha utilidad.

A mis amigos, por darle momentos muy agradables a mi vida.

A mis asesores, Cruz Ramírez Ismael Rafael, Irene Díaz Reyes, Juan Francisco González Núñez, Bertran Velázquez Gómez y Diana Arteaga Macías, por su dedicación para llevar a buen término este trabajo.

**"PROPUESTA SOBRE LA PROMULGACIÓN DE LA LEY QUE REGULE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL"**

---

INTRODUCCIÓN ..... I-III

**MARCO TEÓRICO**

**CAPÍTULO 1**

**ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA REGULACIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO**

1.1. La responsabilidad de los funcionarios públicos en la Nueva España .....	1
1.1.1. Juicio de Residencia .....	1
1.1.2. La Visita .....	7
1.2. La Época Independiente .....	8
1.3. La Constitución de 1857 y las primeras leyes de responsabilidades .....	11
1.4. La Constitución de 1917 .....	13
1.5. La Ley de Responsabilidades de 1940 .....	15
1.6. La Ley de Responsabilidades de 1980 .....	16
1.7. La Ley de Responsabilidades de 1982 .....	18
1.8. La Ley de Responsabilidades de 2002 .....	19

**CAPÍTULO 2**

**ASPECTOS GENERALES**

2.1. Servicio Público .....	21
2.2. Servidor Público .....	23
2.3. Clasificación de Servidores Públicos .....	26
2.4. Obligaciones de los Servidores Públicos .....	27
2.5. Calidad de Trabajador al Servicio del Estado .....	33
2.5.1. Incorporación al servicio público .....	34
2.5.2. Regulación de la relación .....	34
2.5.3. Retribución .....	35
2.5.4. Sometimiento al Derecho Administrativo .....	37
2.6. Control Administrativo .....	37
2.6.1. Características del Control Administrativo .....	38
2.6.1.1. Elementos .....	39
2.6.1.1.1. Sujeto .....	39

2.6.1.1.2. Objeto .....	40
2.6.1.1.3. Forma .....	40
2.6.1.1.4. Finalidad .....	41
2.7. El Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos como parte del Control Administrativo .....	41
2.7.1. Responsabilidad Penal .....	42
2.7.2. Responsabilidad Política .....	45
2.7.3. Responsabilidad Administrativa .....	48
2.8. El Procedimiento Administrativo .....	49
2.8.1. Concepto .....	51
2.8.2. Principios del Procedimiento .....	55
2.8.2.1. Principios sustanciales .....	56
2.8.2.2. Principios formales .....	57
2.9. Fases del Procedimiento Administrativo .....	64
2.9.1. Iniciación .....	64
2.9.2. Instrucción .....	65
2.9.3. Decisión .....	65
2.9.4. Eficacia .....	66
2.10. Actos que ponen fin al procedimiento .....	66

### CAPÍTULO 3

#### MARCO JURÍDICO APLICABLE AL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES EN EL SERVICIO PÚBLICO.

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	68
3.2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículo 47 ....	72
3.3. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, artículo 8º .....	73
3.4. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado .....	77
3.5. Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal .....	78
3.6. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal .....	81
3.7. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal .....	81

### CAPITULO 4

#### PROPUESTA SOBRE LA PROMULGACIÓN DE UNA LEY QUE REGULE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

4.1. Cuestiones que pueden mejorarse en la promulgación del ordenamiento jurídico de responsabilidades administrativas de servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal .....	84
4.2. En el Procedimiento .....	84
4.2.1. La prescripción .....	93

4.2.2. La audiencia de ley .....	95
4.2.2.1. La declaración y formulación de preguntas .....	96
4.2.3. Ordenamiento Adjetivo de aplicación supletoria al procedimiento administrativo disciplinario .....	99
4.3. En la resolución .....	100
4.3.1. Elementos que determinan la gravedad de la responsabilidad en que incurren los servidores públicos .....	101
4.4. Análisis de los beneficios que tendría la propuesta presentada .....	105
4.4.1. Jurídicos .....	105
4.4.2. Económicos .....	106
4.4.3. Sociales .....	107
<b>CONCLUSIONES</b> .....	108
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	111

## INTRODUCCIÓN

El interés de éste tema deviene de los problemas con lo que me he enfrentado al prestar mis servicios en la Contraloría General del Distrito Federal, Órgano de control encargado de vigilar que las acciones dentro de las instituciones de la Administración Pública local, se realicen con estricto apego a la Ley, y en su caso determinar las responsabilidades en que incurran los servidores públicos, con objeto de imponer las sanciones administrativas correspondientes; toda vez que la regulación del procedimiento administrativo disciplinario por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, derivado del incumplimiento por parte de los servidores públicos de los principios rectores del servicio público como son: la legalidad, honradez, eficacia, imparcialidad y lealtad, a que se encuentran sujetos durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, tutelados por el ordenamiento jurídico mencionado, adolece de diversas deficiencias que en el contenido del presente trabajo se comentaran.

En ese sentido, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, presenta fallas y omisiones, no regula de manera adecuada algunos aspectos inherentes al procedimiento seguido por los órganos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, como serían la audiencia de ley, la prescripción de las facultades para imponer las sanciones que esa Ley prevé, así como el ordenamiento adjetivo que se debe aplicar de manera supletoria al procedimiento administrativo disciplinario, entre otras; por tanto, muchas de las resoluciones emitidas por los órganos de control del Gobierno del Distrito Federal, son declaradas nulas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, autoridad competente para conocer de las impugnaciones de los fallos de referencia. Es por lo que considero necesario se promulgue la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Gobierno del Distrito Federal, que subsane esas deficiencias y omisiones, a efecto regular de manera más estricta y precisa el actuar de



los servidores públicos, y con esto erradicar la corrupción, deficiencia y negligencia de que adolece el servicio público.

La situación actual me inquieta en razón de que no podemos permanecer insensibles a los cambios sociales y, mucho menos a los requerimientos de una sociedad, que en la actualidad ve en nuestro sistema jurídico mexicano, instituciones con grandes deficiencias y en algunos casos rebasadas por las circunstancias sociales, basta echar un vistazo a los últimos acontecimientos que se han dado en México y que nos han dejado ver un profundo sentimiento de desconfianza hacia las instituciones de procuración e impartición de justicia.

Por lo antes mencionado es que el trabajo que presento, tiene como objetivo el que exista un ordenamiento jurídico que regule de una manera específica y eficaz las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Gobierno de esta Ciudad, a efecto de que se mejore la estructura y consecuente funcionamiento de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, en el entendido de que la legislación es parte ineluctable de esa estructura.

Por lo anterior, el estudio de investigación que presento consta de cuatro capítulos, a través de los cuales pretendo fortalecer y sustentar mi propuesta.

En el capítulo 1, al que hemos intitulado “Antecedentes Históricos de la Regulación de las Responsabilidad de los Servidores Públicos en México”, analizaremos la responsabilidad de los servidores públicos en sus distintas etapas por las que ha pasado en la historia de nuestro país.

En el capítulo 2 titulado “Aspectos Generales” señalaremos las concepciones de servicio público, servidor público, la clasificación, obligaciones y responsabilidades de éste. Así como lo relativo al procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas.

El capítulo 3 intitulado “Marco Jurídico aplicable al Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público”, versa sobre los ordenamientos jurídicos relacionados con las responsabilidades de los servidores públicos.

Por último en el capítulo 4 al que hemos intitulado “Propuestas sobre la Promulgación de una Ley que regule las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal” examinaremos las fallas y omisiones legales que presenta la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tocante a las cuales surge la propuesta que presento para que sea promulgada la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Gobierno del Distrito Federal, que subsane tales fallas y omisiones. Así como el análisis de los benéficos que tendría la propuesta que exhibo.

En cuanto al método utilizaremos básicamente el deductivo y analítico, puesto que en principio podemos determinar la actual regulación de las responsabilidades de los servidores públicos y a partir de ello analizar la necesidad de renovar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, a fin de facilitar los procedimientos que los afectados puedan exigir de manera fácil, práctica y eficaz el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, así como para hacer exigibles dichas responsabilidades de manera acorde con el Estado de Derecho, atento al principio básico de justicia.

En cuanto a la técnica a utilizar, emplearemos la investigación documental puesto que serán las fuentes escritas primordialmente las que nos permitan estudiar la evolución y las concepciones de las responsabilidades de los servidores públicos.

Dejamos constancia que el hecho de estudiar la actual reglamentación de las responsabilidades de los servidores públicos y la transformación de la condición jurídica y política del Distrito Federal, y a partir de ello, proponer que se promulgue la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Distrito Federal, nace de nuestra experiencia laboral en la Contraloría General del Distrito Federal, en esa

medida constituye un imperativo aportar nuestra parte correspondiente, para que en la medida de lo posible, no se dejen impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público.

## **CAPÍTULO 1**

### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA REGULACIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO**

#### **1.1. La responsabilidad de los funcionarios públicos en la Nueva España**

Para los fines de este trabajo resulta importante destacar que los antecedentes de la responsabilidad de los servidores públicos en México, los cuales se remontan a los juicios de residencia y a las visitas ordenadas desde la Península Ibérica para fiscalizar el desempeño de los cargos públicos de toda clase de los entonces nombrados funcionarios, tanto en la Nueva España como en el resto de las posesiones españolas de ultramar.

##### **1.1.1. Juicio de Residencia**

El juicio de residencia, era la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo. Se dividía en dos partes. En la primera se investigaba de oficio la conducta del funcionario; en la segunda se recibían las demandas interpuestas por los particulares ofendidos para ser desagraviados de las vejaciones recibidas por parte de los enjuiciados.

El nombre de la institución en estudio proviene del tiempo que el funcionario debía permanecer –residir– de manera obligada en el lugar donde ejerció su oficio. Es de destacarse que también era conocido el juicio de residencia como sindicado o sindicato.

El medio de control en estudio, con raíces del derecho romano y medieval español, alcanzó su máximo desarrollo al inicio de la colonización del Nuevo Mundo, al tratar de establecer un medio eficaz para tratar de que las disposiciones de la Corona española –legales, administrativas y políticas– fueran de debidamente observadas y, por otro

lado, que los funcionarios pudieran actuar en un ambiente de relativa flexibilidad en el desempeño de sus funciones.

Los reyes católicos reestructuraron la institución para afianzar la justicia y fortalecer la monarquía. En las Cortes de Toledo de 1480 se ordenó que los corregidores, alcaldes, alguaciles o merinos de cada lugar, hicieran residencia por treinta días, indicándose además que sí al recibirse de sus cargos no otorgaban fianzas llanas y abonadas de cumplir con lo sentenciado, se les embargaría el último tercio de su salario para indemnizar a los agraviados. Al juez culpable se le desterraba, inhabilitaba o condenaba a restituir con las setenas (el séptuplo) lo mas llevado.

Dos décadas después, el 9 de junio de 1500, se dictó en Sevilla la instrucción de corregidores y jueces de residencia, otorgándosele a esa institución la estructura que la caracterizaría durante más de tres siglos, acogida tanto en la Nueva como en la Novísima Recopilación de Leyes de Castillas, trascendiendo en diversos aspectos a la legislación indiana.

El descubrimiento de América obligó a una revisión del juicio de residencia en análisis. En 1501 se llevó a cabo la primera residencia en las Indias, al designarse a Nicolás de Ovando para residenciar a Francisco de Bobadilla, por treinta días, en apego a la Ley de las Cortes de Toledo.

La primera residencia celebrada en la Nueva España fue la protagonizada por Hernán Cortés ante Luis Ponce de León, primero del Conde de Alcaudete.

Tocante a los jueces de residencia debe decirse que en los primeros tiempos de la colonización se decidía en España el momento de las residencias y las personas que serían sujetas de las mismas, empero a veces se delegaba la decisión de elegir al juez a los organismos americanos.

Derivado de la Real Cédula del 24 de agosto de 1799, los funcionarios de las Indias fueron divididos en tres categorías, cada una con normatividad específica. En la primera de ellas se agruparon los virreyes, presidente de audiencia, gobernadores políticos y militares, gobernadores intendentes e intendentes corregidores, a quienes les eran aplicadas con toda fuerza y vigor las leyes sobre residencias. También quedaron incluidos en ésta categoría los asesores de los funcionarios mencionados.

En el segundo grupo estaban los alcaldes ordinarios, regidores, escribanos, procuradores, alguaciles y otros subalternos, a quienes se eximia de la residencia, pues, dada su continúa subordinación, se les podía vigilar de forma eficaz sin necesidad de acudir ante un tribunal.

La tercera categoría abarcaba a los corregidores, alcaldes mayores, subdelegados de las intendencias o de los gobernadores y cualquier otro funcionario que hasta entonces hubiera debido dar residencia sin estar comprendido en las dos categorías anteriores.

En cuanto al número de jueces nombrados para residenciar, durante casi dos siglos se siguió la costumbre de designar sólo a uno, lo cual hacía difícil resolver los casos en que el juez fallecía o se negaba a aceptar la comisión por las enormes distancias a recorrer o por el monto de los viáticos. Derivado de lo anterior, se optó por nombrar a tres jueces que se suplieran entre sí. Cuando éstos fueran incapaces de cumplir con la tarea, el virrey debía nombrar a otros.

Ahora bien, en cuanto hace a los sujetos de residencia podemos afirmar que, por regla general, en una u otra época, todos los funcionarios de Indias –la América Latina– estuvieron obligados a dar residencia. Podemos enumerarlos, aunque en forma enunciativa y no limitativa en:

*virreyes, gobernadores políticos y militares, gobernadores intendentes, intendentes corregidores, presidentes de audiencia, oidores, fiscales, protectores de naturales, intérpretes, corregidores, alcaldes mayores,*

*alcaldes y alguaciles de la Santa Hermandad, contadores, factores, visitadores de indios, jueces repartidores, tasadores de tributos, veedores de funciones, ensayadores, marcadores, fundidores y oficiales de las casas de moneda, depositarios generales, alguaciles mayores y sus tenientes, alférez reales, alcaldes ordinarios, fieles ejecutores, regidores, procuradores generales, comisarios del campo, mayordomos de la ciudad, mayordomos del hospital real, escribanos, oficiales reales, correos mayores, almirantes, capitanes, maestros pilotos y oficiales de las armadas de las Indias*

No era la fiscalización del actuar de un funcionario público, como se podría presumir, el único fin de la residencia, las leyes establecían de igual forma para los funcionarios americanos la necesidad (con la sentencia de dicho juicio, de manera general) su fiel cumplimiento para así poder optar por nuevos empleos.

La compra de un oficio no era óbice para la práctica de la residencia y la imposición de las penas derivadas de ésta. Asimismo, el carácter eclesiástico de un funcionario no era impedimento para ser residenciado.

La residencia se tomaba en el lugar donde el funcionario desempeñó su oficio y en el cual debía permanecer, de manera personal o por procurador, durante el plazo fijado en la ley.

Con el fin de darle la mayor difusión posible a la residencia, se publicaban los edictos de este juicio. El pregón cumplía con la doble función de dar a conocer a todos la celebración del juicio y la de indicar el momento a partir del cual comenzarían a contarse los términos establecidos en la cédula de comisión. A partir de la fecha de publicación, y en medio de una solemne ceremonia, se consideraba abierto el procedimiento y el juez de residencia comenzaba sus pesquisas.

Si la residencia recaía en funcionarios cuya jurisdicción se hubiera ejercido en amplias provincias, que abarcaran varias villas y ciudades, la práctica consistía en leer los

edictos en las principales de ellas, aunque por lo común sólo se hacía en la ciudad cabecera del distrito.

A través de la Real Cédula del 9 de octubre de 1556 se ordenó al presidente y oidores de la Nueva España, que tuvieran cuidado de que las residencias pregonadas se hicieran del conocimiento de los indios para que pudieran manifestar sus agravios con entera libertad.

Para comenzar el juicio, el juez debía determinar a las personas sometidas a él, lo que traía consigo dificultades, porque en los despachos de comisión se nombraba sólo al principal de los residenciados y no a sus oficiales que debían ser enjuiciados junto con él.

Enseguida el juez redactaba el interrogatorio para examinar a los testigos en la parte secreta, a la luz de los modelos incluidos en los libros clásicos de práctica forense o los utilizados en anteriores residencias del mismo distrito, añadiendo también algunas preguntas convenientes para la mejor averiguación de los hechos o para cumplir con las instrucciones especiales que se pudieren haber entregado. Es de destacarse que algunas preguntas se hacían por orden expresa del rey.

Durante la etapa secreta, el juez se valía de todos los medios a su alcance para investigar la conducta del residenciado, pero sin interrogarlo aún. Asimismo, podía solicitar informes a diferentes organismos oficiales, examinar testigos, revisar papeles, etcétera. En ocasiones su labor era facilitada por denuncias verbales o escritas.

La prueba más empleada durante la etapa secreta era la testimonial, para lo cual el juez debía cerciorarse que los testigos no fueran enemigos del residenciado, siendo por tanto indispensable que fueran repreguntados hasta que dieran razón suficiente de sus dichos, aclarando todas las circunstancias de los hechos.



No existía ley que determinara la calidad de los testigos, pero se aconsejaba que fueran de distintas clases sociales para que así se tuviera la opinión de la mayoría de la población.

Si el residenciado se ausentaba sin autorización antes de comenzar la residencia o antes de cumplirse el término de las mismas, se le tenía por confeso de las culpas imputadas y demandadas y podía ser condenado (en las demandas, por medio del juramento de la parte), salvo que el motivo de su huida fuera evitar las injurias de enemigos poderosos o evadir a un juez parcial, y siempre que luego se presentara ante sus superiores.

En correlación con las comprobaciones hechas en la fase secreta, el juez confeccionaba una lista de cargos, de la cual corría traslado al residenciado, para que presentara su defensa.

La Real Cédula del 17 de abril de 1606, recogida en la ley 24, título 34, libro 2 de la Recopilación, ordenaba que en el juicio de visita, que analizaremos en líneas subsiguientes, no se diera a los visitados copia de los dichos, ni de los nombres de los testigos que depusieron; siendo ésta una de las diferencias entre la visita y la residencia.

En la parte pública se podían incluir capítulos (en los que se ejercía la acción popular), demandas y querellas al residenciado. Para poder capitular no era necesario haber sido directamente perjudicado; por ejemplo, se podía capitular a un corregidor por haber usado, tanto él como su mujer, trajes en desacuerdo con las pragmáticas contra el lujo. Para proceder, había que prestar fianzas de pagar la indemnización a la que sería condenado en caso de no probarse los capítulos.

Pronunciada la sentencia, con o sin apelación por parte del residenciado o del capitulante, los autos eran elevados al tribunal superior para ser examinados junto con lo emanado en la etapa secreta.

Las penas que solían imponerse eran las de multa (la más común), inhabilitación temporal o perpetua, destiempo o traslado, aunque esta última era realmente extraña.

Había un término legal para dictar sentencia. Si se pronunciaba fuera de él, la sentencia seguía siendo válida, pero se imponía al juez un castigo.

### **1.1.2. La Visita**

Existían dos géneros de visitas, a saber: las ordinarias, giradas por un oidor de las audiencias a todo su territorio, y las extraordinarias, acordadas por el Consejo cuando lo creía conveniente.

Nunca ha sido aclarada de manera definitiva la diferencia entre visita y residencia, pues se hablaba de manera indistinta de “visitar en forma de residencia”, como de “residir por vía de visita”. Además a veces se seguían procedimientos propios de una visita en una residencia y viceversa; sin embargo, pueden destacarse las siguientes diferencias entre la visita y la residencia; a saber:

***a)** En la visita podía comenzarse a actuar desde antes de la publicación de los edictos. En las residencias el pregón del edicto marcaba la iniciación del procedimiento.*

***b)** En la generalidad de los casos los funcionarios visitados permanecían en sus puestos mientras que los residenciados debían abandonarlos durante el término del juicio.*

***c)** En las residencias se indaga siempre sobre un periodo de tiempo anterior al juicio y limitado entre dos fechas: la iniciación del residenciado en el oficio y la cesación en él. En la visita puede investigarse sobre hechos ocurridos luego de la publicación de los edictos.*

*d) Los nombres de los testigos se comunicaban al residenciado pero no al visitado.*

*e) Si las sentencias del Consejo de Indias contenían condenas de privación perpetua del oficio o pena corporal, podían ser objeto del recurso de suplicación pero no en las visitas.*

*f) Ciertos funcionarios de la administración de Indias estaban exentos de las residencias pero no de las visitas.*

*g) Por lo General el juez gozaba de menos libertad en las residencias que en las visitas, pero estaba sujeto a un mayor formulismo en el procedimiento.*

*h) La vista era de manera general –aunque no siempre– despachada para investigar el desempeño de un organismo. La residencia tenía por objeto inquirir lo referente al comportamiento de determinados funcionarios”<sup>1</sup>*

## **1.2. La Época Independiente**

En el artículo 21, sección sexta de la Constitución de Cádiz de 1812 se facultó expresamente al Supremo Tribunal, a “Conocer de la residencia de todo empleado público que éste sujeto a ella por disposiciones de las leyes”, así también, la regulación constitucional del juicio de residencia se observa en la Constitución de Apatzingán (capítulos XVIII y XIX, artículos 212 a 231), y en el Proyecto de Reglamento Provisional del Imperio Mexicano de 1822 (artículo 79, sección sexta); es de resaltarse que se consideró que el juicio de residencia, es el antecedente directo e inmediato del Amparo mexicano.

En las diferentes fracciones del artículo 38 de la Constitución de 1824, se establecía que cualquiera de las dos cámaras podía conocer, como gran jurado, de las

---

<sup>1</sup> Ibidem, pp. 31-32

acusaciones contra el presidente de la Federación, aunque un año después de haber cesado un sus funciones, “por delitos contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo”, así como de los “actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidentes, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma”.

También podían conocer de las acusaciones por delitos cometidos al ejercer sus funciones los individuos de la Corte Suprema de Justicia y los secretarios del despacho.

Sobre los gobernadores de los estados, por atropellos a la Constitución, leyes de la Unión u órdenes del presidente de la República “que no sean manifiestamente contrarias a las Constitución y leyes generales de la Unión”, o por publicar leyes y decretos, de sus legisladores locales, que vayan en contra de los ordenamientos mencionados.

Dentro de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, en relación con la responsabilidad de funcionarios públicos, se determinó que este órgano judicial conocería de las causas promovidas en contra del presidente y vicepresidente de la República; de las causas criminales de diputados y senadores, gobernadores de los estados y secretarios de despacho; de los negocios civiles y criminales de los empleados diplomáticos y cónsules; así como de las ofensas contra la nación, de los empleados de hacienda y justicia de la Federación, y de las infracciones de la Constitución y leyes generales.

A los individuos de la Corte Suprema de Justicia se les juzgaría por un jurado especial conformado de la siguiente manera: la Cámara de diputados elegiría, en el primer mes de las sesiones ordinarias de cada bienio, votando por estrados, a veinticuatro individuos, ajenos al Congreso general, con los mismos requisitos para ser ministros de la Corte Suprema. De entre ellos se nombraría, al azar, un fiscal y un número de jueces

equivalente al de los miembros de la primera Sala de la Corte, y cuando fuera necesario, procedería la misma cámara, y en sus recesos el Consejo de Gobierno, a la designación, del mismo modo, de los jueces de las otras Salas.

En las Leyes Constitucionales de 1836 aparece por primera vez la expresión de “delitos comunes”.

Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, en el asunto que nos ocupa, según las fracciones del artículo 12, de la carta magna antes aludida, eran las siguientes:

*“I. Conocer de los negocios civiles y de las causas criminales que se muevan contra los miembros del Supremo Poder Conservador, en los términos y con los requisitos prevenidos en el artículo 18 de la Segunda Ley Constitucional.*

*II. Conocer de las causas criminales contra el Presidente de la República, diputados y senadores, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, bajo los requisitos establecidos en la Tercera Ley Constitucional.*

*III. Conocer, desde la primera instancia, los negocios civiles que tuvieron como actores o como reos al Presidente de la República y los secretarios del despacho, y en los que fueren demandados los diputados, senadores y consejeros.*

*IV. Conocer en la tercera instancias de los negocios promovidos contra los gobernadores y los magistrados superiores de los departamentos, y en el mismo grado las causas criminales que se formen contra éstos por delitos comunes.*

*V. Conocer de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los departamentos”<sup>2</sup>*

En los siguientes proyectos constitucionales o Constituciones, a saber: Proyecto de Reformas de 1840, Proyecto de Constitución de la Mayoría de 1842, Proyecto de Constitución de la Minoría de 1842; Bases Orgánicas de 1843, y Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, no existen novedades de consideración en cuanto a la forma de exigir responsabilidades a los entonces denominados funcionarios públicos que no se

---

<sup>2</sup> Ibidem, p. 36

hubieran ensayado con anterioridad, en términos semejantes, dentro de nuestra práctica constitucional.

A este respecto, sólo podemos afirmar que en todas nuestras Constituciones no ha dejado de estar presente la preocupación por exigir responsabilidad a los servidores públicos.

### **1.3. La Constitución de 1857 y las primeras leyes de responsabilidades**

La Constitución de 1857, es el primer ordenamiento mexicano que presenta un título exclusivo para regular las responsabilidades de los funcionarios públicos. Apartado que sirvió de base para la redacción de la parte correspondiente en la Constitución de 1917, que actualmente nos rige, a la cual nos referiremos en párrafos subsecuentes.

El título IV de la Constitución Política de 1857, integrado por los artículos 103 a 108, se denominaba “De la responsabilidad de los funcionarios públicos”. En ese apartado se estableció la responsabilidad de los siguientes funcionarios:

**a)** Los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, siendo responsables por los delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, y por delitos, faltas y omisiones en que incurrieran en el ejercicio del mismo.

**b)** Los Gobernadores de los Estados por infracciones a la Constitución y Leyes Federales.

**c)** El Presidente de la República, que durante el tiempo de su encargo sólo podía ser acusado por traición a la patria, violación flagrante a la Constitución, ataques a la libertad electoral y por delitos graves del orden común.

La responsabilidad de delitos y faltas oficiales de los funcionarios públicos, era exigible durante el periodo en que éstos ejercían sus funciones y hasta un año después de concluidas éstas.

Tratándose de demandas del orden civil, no existía fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

Asimismo, se determinaba que el Congreso, erigido en Gran Jurado, podía declarar por mayoría absoluta de votos, sí procedía o no contra el acusado si el delito era del orden común, en caso afirmativo, el acusado quedaba separado de su encargo y sujeto a la acción de los Tribunales Comunes.

En tratándose de delitos oficiales, el Congreso operaba como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia. El jurado de acusación declaraba por mayoría absoluta de votos, sí el acusado era o no culpable. Si la declaración era absolutoria, éste continuaba en el ejercicio de su encargo, en caso contrario, sería separado del mismo e inmediatamente puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia, la cual procedía a aplicar la pena que la Ley designaba para el caso concreto.

Si el funcionario era encontrado culpable por delitos oficiales, no procedía el indulto. Se consideraban delitos oficiales el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno Republicano Representativo Federal, el ataque a la libertad del sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación a las garantías individuales, así como cualquier infracción a la Constitución o leyes federales que fuera considerada grave.

La primera ley que reglamento los artículos 103 a 108 de la Constitución de 1857, fue la del 3 de noviembre de 1870, denominada “Ley del Congreso General sobre delitos oficiales de altos funcionarios de la Federación”, misma que contemplaba como delitos oficiales los mencionados en el párrafo que nos antecede; asimismo, regulaba lo denominado como “omisión en el desempeño de funciones oficiales”, la cual hacia

referencia a las negligencias o inexactitudes en el desempeño de las funciones inherentes a cada encargo.

La ley en cuestión, fue sustituida por el decreto del 5 de junio de 1896, que constituyó una Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, la cual estableció el procedimiento en caso de delitos del orden común, cometidos por funcionarios públicos durante el ejercicio de su encargo, tocante a delitos oficiales, no hubo cambio alguno. En esa ley se denominó al fuero constitucional como *fuero licencia para enjuiciar*.

De lo anterior, se puede concluir que todo el enfoque de responsabilidades siguió encauzado a las materias política y penal, sin que las responsabilidades administrativa y civil tuvieran la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.<sup>3</sup>

#### **1.4. La Constitución de 1917**

La Constitución de 1917, en esencia, no varió los postulados sobre responsabilidad insertos en la Carta Magna de 1857, entre las modificaciones existentes, se encuentran las siguientes:

- a) Inclusión de los Senadores, entre los funcionarios susceptibles de incurrir en responsabilidad, como resultado de la creación del Senado de la República
  
- b) Respecto de lo anterior, se determinó que las causas que se entablaran en contra de los altos funcionarios, le correspondería conocer a la Cámara de Diputados erigido en Gran Jurado si la acusación fuese por delito común, en tratándose de delitos oficiales conocería el Senado erigido en Gran Jurado, previa acusación de los Diputados. Este nuevo sistema, le restó fuerza a la Suprema Corte de Justicia, que de acuerdo a la Constitución anterior, fungía como Jurado de Sentencia.

---

<sup>3</sup> Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 44



c) Además de los Gobernadores de los Estados, que ya estaban contemplados como responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales, se realizó la inclusión de los Diputados de las Legislaturas Locales.

Esta Carta Magna, previó que: “El Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad, una Ley de Responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, y territorios federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso”

Es de señalarse que el Título Cuarto de la Constitución de 1917 permaneció sin cambios hasta que fue modificado de manera radical por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982.

Uno de los cambios más importantes fue la denominación del Título Cuarto, cuyo nombre a partir de 1982 es “De las responsabilidades de los servidores públicos”, con lo cual se sustituyó la antigua referencia de “funcionarios públicos”. Con ese cambio, se pretendió modificar la filosofía de la materia, para resaltar la idea de que el funcionario es, ante todo, un individuo obligado a servir a la sociedad, al ser el servicio público finalmente, una de las más elevadas responsabilidades sociales.

Al eliminar la expresión *funcionarios* y sustituirla por la de *servidores*, se buscó ampliar la responsabilidad a todos los niveles, sin importar el rango o puesto del servidor, atento al principio básico de igualdad ante la ley.

Otra de las innovaciones hechas a ese Título, se observa cuando se refiere a la *responsabilidad administrativa*, que se encuentra prevista constitucionalmente en el artículo 113, en el cual se señalan los procedimientos y autoridades destinadas a aplicarlos.

La inmunidad procesal en materia penal subsistió cambiando sólo su denominación, de *fuero constitucional a declaración de procedencia*, sin alterar su significado y alcance jurídico, ampliándose la gama de servidores públicos respecto de los cuales puede procederse en su contra por delitos cometidos durante su encargo.

En su actual versión, el Título Cuarto comprende los artículos 108 a 114, a través de los cuales se pretende salvaguardar los principios de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que todo servidor público debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; cuyo incumplimiento dará lugar a la sanción correspondiente.

### **1.5. La Ley de Responsabilidades de 1940**

Esta Ley del 30 de diciembre de 1939, denominada “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940, bajo el mandato del General Lázaro Cárdenas, es la primera ley de la materia bajo la vigencia de nuestra actual Constitución. La ley se encontraba dividida en seis Títulos, con un total de 111 artículos y seis transitorios.

La promulgación de la nueva ley resultó de gran importancia, toda vez que entre 1917 y aquel año, se ventilaron y resolvieron diversos casos de responsabilidad de servidores públicos sin que al efecto se contara con un marco legal apropiado, esto es, sin un ordenamiento jurídico que reglamentara el Título Cuarto Constitucional.

En los códigos penales de 1929 y 1931, se incluyeron capítulos especialmente dedicados a delitos cometidos por servidores públicos; sin embargo, éstos carecían de los elementos esenciales para su correcta aplicación, razón por la cual resultó necesario acudir a la Ley de Responsabilidades de 1896.

La Ley de 1940 otorgó a la Cámara de Diputados facultades para investigar y decidir sobre casos de petición de desafuero en sujeción a la acción de los tribunales comunes.

Por otra parte, en virtud de que la nueva ley reproducía textualmente los Capítulos IV y V de la Ley de 1896, en lo referente al juicio político, contradecía lo estipulado en el artículo 111 Constitucional, al fijar las bases sobre las cuales la Cámara de Diputados debería instruir el procedimiento en el juicio político en contra de altos funcionarios, toda vez que el procedimiento debería de ser instruido por la Cámara de Senadores

La Ley de 1940 no fue del todo acertada, debido a que reprodujo preceptos de la Ley de 1896, sin tomar en cuenta las reformas que había sufrido el Título Cuarto de la Constitución de 1857 al pasar a la de 1917, además de existir confusiones en cuanto hace a la naturaleza de los delitos oficiales y comunes.

#### **1.6. La Ley de Responsabilidades de 1980**

Esta Ley del 30 de diciembre de 1979, denominada “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados”, surgió a la vida jurídica, a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1980, la cual deroga a la anterior Ley de Responsabilidades de 1940, distinguiendo los delitos oficiales de los del orden común, siendo los primeros aquellos que de una u otra forma alteren o vulneren la Constitución y los segundo aquellos cuya conducta queda tipificada como delito propiamente dicho.

Al respecto, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez establece que:

*“El nuevo ordenamiento continuó, en términos generales, con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, permaneciendo las deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas,*

*ocupando su atención en delitos penales y en los nombrados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando, como la ley anterior, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos”<sup>4</sup>*

Es de destacarse que esa ley, fue casi una transcripción literal de la Ley de 1940; estableciéndose en sus artículos transitorios que se derogaba la anterior Ley de Responsabilidades, por lo que una vez derogados los artículos relativos del Código Penal aplicables a los funcionarios públicos, donde la entrada en vigor de la Ley de 1940, se originó que se dejara en libertad a varios procesados, ya que en la nueva Ley no se contemplaban ciertos delitos que la anterior había considerado como tales, amparándose en el principio de igualdad ante la Ley, estableciendo como delitos oficiales de todos funcionarios y empleados, los supuestos delitos oficiales no tipificados para los Altos Funcionarios, creándose en forma inequitativa dos procedimientos:

- a)** Uno político, seguido ante los órganos políticos y por razones políticas ante el Congreso.
- b)** El otro, también de naturaleza política, a seguirse contra los demás funcionarios y empleados de la federación y del Distrito Federal por el Poder Judicial, para someterse al Jurado Popular.

Por tal motivo, la vigencia de la ley en análisis fue breve y no aplicada por el Congreso en ningún caso. Por lo demás, esta Ley fue la última que hizo referencia al concepto de “fuero constitucional”.

El análisis realizado hasta este momento de los antecedentes históricos legislativos de nuestro actual sistema de responsabilidades, nos permite darnos cuenta que el sistema de responsabilidades en nuestro país ha sido objeto de un proceso histórico de

---

<sup>4</sup> Ibidem, p. 51

perfeccionamiento y adaptación a las necesidades y desarrollo de la sociedad, para pretender obtener un servicio público digno y eficiente. De ésta manera, con el propósito de reestructurar adecuada y eficientemente el esquema de la responsabilidad civil, administrativa, política y penal de los servidores públicos, se efectuaron las reformas constitucionales atinentes y se expidió la nueva Ley Federal de Responsabilidades, que será tema de estudio en el siguiente numeral del presente trabajo.

### **1.7. La Ley de Responsabilidades de 1982**

Como pudimos observar en los numerales que nos anteceden, la idea de lucha y combate a la corrupción inicia a partir de que somos un país independiente, aunque la corrupción data de épocas anteriores a nuestra Independencia. Toda vez que el combate a la corrupción en numerosas ocasiones se utilizó como bandera de campaña política, existió la necesidad de crear un programa que permitiera dar contenido, fuerza y realidad a ese compromiso, el cual surgió bajo la denominación de “renovación moral de la sociedad”.

Este programa de renovación moral significa que el derecho, debe reflejar en las normas jurídicas fundamentales su más diáfana expresión dentro del servicio público.

A raíz de la reforma constitucional y con diferencia de tres días, el 31 de diciembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución, que abrogó 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 1980.

Con esta nueva Ley, se crea por vez primera en nuestro país, un Código de conducta o de obligaciones, y que son las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Resalta el hecho de que en la Ley en estudio, se elimina la confusión existente entre delitos oficiales y delitos comunes, ya que simplemente se describen conductas que pueden dar origen al procedimiento administrativo disciplinario, que fue uno de los factores que contribuyó a la inaplicación de las leyes que en esa materia estuvieron en vigor en las anteriores cuatro décadas, tal y como lo expusimos con antelación.

La Ley de 1982 sufrió reformas en los años de 1991, 1992 y 1994, con la finalidad de adecuarla a las necesidades de una sociedad creciente, cambiante y exigente.

El 11 de enero de 1991 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto a través del cual se hicieron adiciones a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las reformas afectaron al artículo 47, que comprendía 22 fracciones, agregándose a éstas la relativa a la obligación de todo servidor público de respetar los derechos humanos de la ciudadanía.

Otra reforma de la Ley que se comenta, tuvo su origen en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1992.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue reformada por decreto que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994 para precisar los casos de reparación de daño a cargo del Estado.

La última reforma de la Ley en estudio, se efectuó por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 2003 para reformar los artículos 9, 12 y 33.

### **1.8. La Ley de Responsabilidades de 2002**

Por último, respecto al presente capítulo, es de señalarse el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002 por medio del cual se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; reformada por el artículo Segundo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del

Estado publicado el 31 de diciembre de 2004, en el Diario Oficial de la Federación, a través del cual se derogan el artículo 33 y el último párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Sin embargo, es de considerarse que si bien con la emisión de este ordenamiento jurídico se pretenden subsanar todas aquellas deficiencias y omisiones que presentan las leyes antes analizadas, la misma no aplica para las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, tal y como lo dispone el artículo segundo transitorio de la ley en estudio; precepto legal que es del tenor literal siguiente:

***“Artículo Segundo.*** *Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.*

*Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.”*

De lo antes transcrito, se advierte que en el ámbito de competencia del Distrito Federal, tocante a la materia de responsabilidades administrativas, se sigue aplicando la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de 1982 y las reformas de la misma, ya que en términos de lo dispuesto en el artículo 122, inciso C, Base Primera, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se otorgan facultades a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en algunas materias en el ámbito local, sin embargo, en lo relativo al régimen de responsabilidades de los servidores públicos está reservado para el Congreso de la Unión; de lo anterior surge nuestra inquietud de hacer notar en el presente trabajo las cuestiones que pueden subsanar, en caso de que se confiera facultad a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para promulgar una ley que regule las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal.

## CAPÍTULO 2

### ASPECTOS GENERALES

#### 2.1. Servicio Público

El criterio que diferentes tratadistas han expuesto sobre el servicio público obedece a la realidad social y jurídica de una determinada época y lugar. Boquera Oliver dice al respecto:

*“...desde comienzos del siglo hasta fecha reciente, el concepto de servicio público, pese a su imprecisión, ha constituido en algunos países el eje del Derecho Administrativo. La imprecisión del concepto de servicio público tiene su origen en la variedad de significados que han recibido los dos términos de la expresión. Para unos, ‘servicio’ era una organización de medios; para otros una actividad o función. El término ‘público’, según diversas tendencias doctrinales, correspondía a la condición del sujeto titular del servicio (persona pública), a la naturaleza de las facultades jurídicas empleadas para su funcionamiento (poder público), al fin al que se dirigía el servicio (fin público) o a una especie de fin público, al régimen jurídico a que estaba sometido (régimen jurídico-público), e incluso a los destinatarios del mismo (el público)”<sup>5</sup>*

Sobre el concepto de servicio público, Acosta Romero dice que:

*“... para algunos el órgano es el que otorga ese carácter a la actividad, para otros es el régimen jurídico al que se encuentra sometida la actividad, para algunos más es la propia actividad la que da el sello, o bien la finalidad que*

---

<sup>5</sup> BOQUERA OLIVER, José María, Derecho Administrativo, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, p. 239



*se persigue; no hay, como vemos, un consenso acerca de cuál sea intrínsecamente el contenido del servicio público...”<sup>6</sup>*

De acuerdo con las concepciones de los diferentes tratadistas, podemos dar un concepto de servicio público a partir de sus elementos esenciales. Así tenemos que el servicio público es una actividad general, uniforme, regular y continua, realizada por el Estado o por los particulares, conforme a las disposiciones legales que la regulan, para satisfacer las necesidades de la colectividad, cuya finalidad es el interés general.

Los elementos esenciales de éste concepto de servicio público, son:

\* **Actividad**, al tratarse de la acción que llevan a cabo los órganos de la Administración Pública, que se traduce en la prestación de los servicios públicos para satisfacer las necesidades públicas de interés general.

\* **General**, porque el servicio público debe prestarse para todo el que lo solicita, sin distinción alguno.

\* **Uniforme**, el servicio público que se preste debe ser de iguales características para los solicitantes que se encuentren en igualdad de condiciones.

\* **Regular**, el servicio público debe prestarse de acuerdo a las formas preestablecidas en las reglas, normas y demás disposiciones aplicables.

\* **Continua**, implica que el servicio público debe realizarse de manera ininterrumpida, a efecto de satisfacer las necesidades colectivas de interés general, de manera oportuna y eficiente

---

<sup>6</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 469

Ahora bien, de lo antes expuesto podemos afirmar que los elementos del servicio público son:

- I. El fin del servicio público
- II. La persona que lo presta
- III. El régimen jurídico que lo regula

**I. El fin del servicio público.** Lo constituye, como ya lo analizamos, la satisfacción de las necesidades colectivas de interés general, (entendiéndose por interés general, la suma total de intereses individuales coincidente).

**II. La persona que lo presta.** Al Estado corresponde la titularidad del servicio público, el cual lo ejecuta de manera directa, a través de sus órganos administrativos o de forma indirecta, por medio de particulares concesionados.

**III. El régimen jurídico que lo regula.** El cual es de derecho público, toda vez que el artículo 21 constitucional establece que la ley, además de crear el servicio público, establecerá las modalidades y condiciones que aseguren su eficaz prestación, y que el régimen de sujeción del mismo se apegará a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **2.2. Servidor Público**

Como parte de las reformas que se hicieron al apartado jurídico destinado a sancionar las responsabilidades de quienes prestan sus servicios al Estado en cualquiera de los niveles de gobierno, se introdujo el vocablo *servidor público*, para suplir otras acepciones que con infortunio se venían utilizando desde mucho tiempo antes (funcionarios, empleados, burócratas, etcétera)

La pretensión declarada de introducir el nuevo concepto, fue la de terminar con la imagen del fuero, privilegio y prepotencia que de manera tradicional acompañaba a

quienes prestaban sus servicios al Estado, y así se quiso establecer la idea de que quien ocupa un empleo público es, ante todo, un servidor de la sociedad, y no alguien que pueda y deba servirse de su empleo. Atribuyéndole la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del estado, y sujetándolo a un código de conducta establecida en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones, que afecten los valores fundamentales que conforman el ejercicio del servicio público.

Sin entrar en una discusión semántica del término *servidor público*, nos constreñiremos a la definición que al respecto nos ofrece el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su primer párrafo se establece:

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

Por otra parte el párrafo cuarto del citado precepto constitucional señala que:

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

Sí analizamos el texto Constitucional en alusión, podemos desprender que la acepción “servidor público”, con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral. En las relatadas condiciones estamos en aptitud de afirmar que el sólo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los

órganos del Estado da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios o una designación de cualquier naturaleza.

En algún comentario aislado se llegó a mencionar que el vocablo *servidor público* es poco afortunado, toda vez que con el se confunde la parte con el todo, en razón de que sólo podrían tener ese carácter los empleados de los servicios públicos, amen de incluirse, de manera indebida, a trabajadores que no participan en funciones públicas, como los obreros de las empresas del Estado. Al respecto Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, opina lo siguiente:

*“La realidad es que, con esta denominación se pretenden incluir a todos los trabajadores del Estado por la idea de servicio que debe imperar en ellos, no por la Dependencia o Entidad en la que trabajen, además de que, aparte de la naturaleza de la función que realicen, si participan en alguna actividad que el Estado haya asumido en razón del interés público, como es el caso de sus empresas industriales y comerciales, que forman parte de la Administración Pública Paraestatal, quedarán incorporados al régimen especial de sujeción que impone el interés general”<sup>7</sup>*

Por su parte, Sergio Monserrit Ortiz Soltero, en su obra “Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos” señala:

*“el criterio para definir el término Servidor Público tiene su fundamento en la formalización de su relación laboral con el Estado y no así en la prestación de un servicio público, en tanto que no todos los servicios públicos son*

---

<sup>7</sup> Delgadillo Gutiérrez, Op. Cit., p. 80

*brindados por servidores públicos y no todos los servidores públicos los brinda”<sup>8</sup>*

Sobre la base de lo anterior, podemos considerar como servidor público a toda persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o Municipales.

### **2.3. Clasificación de Servidores Públicos**

En este punto, trataremos las dos clasificaciones que nos parecieron las más completas para la presente investigación, en este caso la que maneja tanto Miguel Acosta Romero como la de Sergio Monserrit Ortiz Soltero.

El primero de los autores mencionados clasifica a los Servidores Públicos de la siguiente manera:

Los Servidores del Estado en: Altos Funcionarios, Funcionarios y Empleados.

Según la entidad a la que presten sus servicios estos pueden ser: Federales, Estatales y Municipales.

Por su régimen especial pueden ser: de Base, de confianza, trabajadores, directamente dependientes de la Administración Central y Trabajadores de Organismos Descentralizados.

---

<sup>8</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 5

Según el tiempo que desempeñarán sus funciones son: Definitivos, interinos, provisionales, por obra determinada, a tiempo fijo, etcétera.<sup>9</sup>

Mientras Sergio Monserrit Ortiz Soltero los clasifica de la siguiente forma:

Tomando como base las prerrogativas constitucionales y la forma en que son nombrados de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en: funcionarios y empleados.

De acuerdo a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado estos pueden ser: trabajadores de confianza y trabajadores de base.

Por último Ortiz Soltero los clasifica en: “*empleado, encargado y comisionado*”.<sup>10</sup>

#### **2.4. Obligaciones de los Servidores Públicos**

Las obligaciones básicas de los servidores públicos, que en líneas subsiguientes se mencionaran, se encuentran implícitas en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo éste último ordenamiento jurídico el que se analiza en el presente trabajo, por ser la Ley que regula en la actualidad las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal. Sin que pase desapercibido que las obligaciones de los servidores públicos del Gobierno Federal, se encuentra establecidas en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

---

<sup>9</sup> Acosta Romero, Op. Cit., p. 572

<sup>10</sup> Ortiz Soltero, Op. Cit., p.7

Para efectos del tema que nos ocupa, es preciso dejar asentado, que el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, enuncia las obligaciones que debe cumplir todo servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento administrativo disciplinario y a las sanciones que correspondan de acuerdo a la ley antes mencionada.

A continuación transcribiremos cada una de las fracciones, que integran el artículo en alusión:

- I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;*
- II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determine el manejo de recursos económicos públicos;*
- III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;*
- IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la que tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;*
- V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;*
- VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;*
- VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que estos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;*
- VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;*
- IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designo o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;*
- X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras*

- percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;*
- XI.** *Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba;*
  - XII.** *Abstenerse de autorizar la selección, contratación nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;*
  - XIII.** *Excusarse de intervenir en cualquier forma de 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 tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;*
  - XIV.** *Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;*
  - XV.** *Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona dinero objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;*
  - XVI.** *Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o por las personas a las que se refiere la fracción XIII;*
  - XVII.** *Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;*
  - XVIII.** *Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;*
  - XIX.** *Atender con diligencia las instrucciones requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;*
  - XX.** *Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con*



*las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegará a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;*

- XXI.** *Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades que le correspondan;*
- XXII.** *Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;*
- XXIII.** *Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de las Secretarías a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y*
- XXIV.** *Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.*

Las obligaciones transcritas deben de ser cumplidas por todo servidor público a efecto de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de cualquier empleo, cargo o comisión dentro de la Administración.

Cabe señalar que el maestro Soberanes Fernández hace una crítica con relación a éstas fracciones llamándolas “Catálogo de Obligaciones del Servidor Público”, refiriendo que éstas han sido redactadas en forma tan vaga y genérica que las autoridades encargadas de aplicarlas se ven dotadas de amplísimas facultades discrecionales que les permiten sancionar prácticamente sin ninguna razón de peso a cualquier servidor público.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984, p. 103

Identificadas las infracciones administrativas como los actos u omisiones definidos por el legislador por el incumplimiento de las obligaciones administrativas, sancionadas en el ámbito de la Administración Pública, es conveniente delimitar aquellas que siendo de carácter administrativo, su contenido es disciplinario.

De acuerdo con lo anterior, en términos de la fracción III del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la infracción a la disciplina en el servicio público debe manifestarse mediante un acto u omisión en el desempeño del empleo, cargo o comisión, que afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben ser características de la función pública.

Tocante a estos principios, el maestro José Trinidad Lanz Cárdenas, señala:

*“Legalidad, es decir, lo contrario a la arbitrariedad, del capricho; honradez, la honestidad, la seriedad y la ética; lealtad al estado, a las instituciones, no a las personas ni a los partidos, los deberes del servidor público son para la nación, que está por encima de esos otros intereses; imparcialidad y eficiencia, la primera se introduce en nuestro derecho administrativo por vez primera después de muchos años de haberse olvidado en el derecho mexicano”<sup>12</sup>*

Por su parte, José R. Castelazo con relación a los principios en estudio, en su obra “El Régimen Constitucional y Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, establece:

*“con el principio de legalidad se pretende que la actuación del servidor público se encuentre ajustada a derecho. El principio de honradez conduce al servidor público a actuar objetivamente para que su función no esté revestida de consideraciones personales. La lealtad está orientada no tan sólo a las*

---

<sup>12</sup> LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, La Ley de Responsabilidades, un Código de Conducta del Servicio Público, Revista INAP-Praxis, número 65, México, 1984, p. 148

*instituciones sino a los valores y principios que sustentan a la Republica Mexicana. Con la imparcialidad se impone el juicio de la objetividad y con la eficiencia se pretende que la labor del servidor público sea productiva para garantizar el buen servicio”<sup>13</sup>*

Sobre la base de lo antes analizado podemos señalar que la legalidad, es el respeto y cumplimiento de la ley, que debe de observar cualquier servidor público en el ejercicio de sus funciones.

El concepto de honradez no debe aplicarse sólo al manejo de los recursos públicos, en el ámbito del sector público, sino que debe tener alcances aún más amplios, de índole moral, esto es, actuar con verdad, con apego a la ley, sin distinción de persona, entre otros.

Tocante al principio de lealtad, el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez expresa lo siguiente:

*“cuando se habla de la obligación de lealtad del servidor público, se alude a su entrega a la institución, preservando y protegiendo los intereses públicos, que son los de la nación, independientemente de intereses particulares, de partidos o de sectas; se es leal con la institución pública, que tiene a su cargo el ejercicio del poder del Estado”<sup>14</sup>*

La lealtad del servidor público se concentra en la expresión de que su primera obligación es con la sociedad, quien ha confiado al Estado la función de gobierno y legalidad.

---

<sup>13</sup> CASTELAZO, José R., El Régimen Constitucional y Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1987, p. 19

<sup>14</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Instituto Nacional de la Administración Pública, México, 1992, p. 95

Cuando se habla de imparcialidad, se hace referencia a que la función pública no debe servir para beneficiar a unos en perjuicio de otros, de manera ilegal. De tal suerte que la actuación de los servidores públicos debe desarrollarse sin preferencias extralegales por ninguna persona.

Tocante a la eficiencia, es oportuno destacar que a principios de los años ochenta, se volvió popular la expresión de un secretario de estado mexicano quien dijo: “La ineficiencia es una forma de corrupción”

En razón de lo anterior, se entiende que el principio de eficiencia que deben observar los servidores públicos implica que éstos realicen sus funciones utilizando los recursos humanos y materiales con todo cuidado, destinándolos sólo al fin al que están afectos.

Después de esta explicación podemos establecer que las fracciones II, IX, XI, XII, XVIII, XX, XXII, XXIII y XXIV, del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se refieren al principio de “legalidad”; las fracciones IV, VII, VIII y X, al principio de “lealtad”, por lo que toca al principio de “honradez”, este se desarrolla en las fracciones III, VI, XV y XVI; por otra parte, el valor de la “imparcialidad” se identifica principalmente en las fracciones XIII y XVII; y por último el principio de “eficiencia”, se desarrolla en las fracciones I, V, XIV, XIX y XXI.

Es procedente dejar asentado que existen otro tipo de obligaciones, tal y como se establece en el artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que los funcionarios, sin excepción antes de la toma de posesión, deberán presentar la protesta de guarda la Constitución y las leyes que de ella emanen. También la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 80 señala como una de las obligaciones de los servidores públicos, la de presentar declaración de situación patrimonial, ante la autoridad competente.

## **2.5. Calidad de Trabajador al Servicio del Estado**

Toda vez que nos hemos encontrado con la problemática de poder definir con exactitud el vocablo “servidor público”, en razón de que tanto la legislación mexicana como los tratadistas que desarrollan el tema, nos dan un sin fin de clasificaciones y definiciones al respecto, en este punto nos abocaremos a señalar las cuatro características de los servidores públicos, aclarando que nos estamos refiriendo a servidor público como toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública sin importar el rango que tenga; estas características son:

- a) La incorporación al servicio público
- b) La regulación de la relación
- c) La retribución
- d) El sometimiento al derecho administrativo.

### **2.5.1 Incorporación al servicio público**

En principio debemos entender que la incorporación es *“el acto por el cual la persona física es asimilada al órgano público”*<sup>15</sup> a través de que el sujeto pasa a formar parte del órgano, confundiéndose con él.

La incorporación es denominada por la doctrina como investidura, es decir, el traje especial para una determinada persona que le permite llevar a cabo el ejercicio de una competencia emanada de la administración pública, toda vez que dicha investidura puede ser tanto de director, secretario de Estado, jefe departamental, etcétera.

La incorporación tiene dos fases: la designación y la toma de posesión, la primera consiste, la mayoría de veces, en la elección que se realiza a un sujeto para ocupar un cargo, en cuanto a la toma de posesión es la ascensión efectiva de sus funciones que realiza el sujeto para iniciar las actividades inherentes al cargo que ocupa.

---

<sup>15</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 69

## 2.5.2. Regulación de la relación

Esta parte, versa sobre el hecho de que los sujetos se incorporan al servicio público con la idea de permanencia, es decir, que pretendan hacer su medio habitual de vida el ejercer la función pública, dicha situación no incluye a los trabajadores eventuales, para una obra o servicios determinados.

## 2.5.3. Retribución

Los trabajadores tienen derecho al salario, que deberá estar fijado en los presupuestos respectivos, no podrá ser inferior al mínimo para los trabajadores en general y se ha establecido un sistema de protección al salario. La ley define a éste como la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados.

Otras ventajas económicas son: sobresueldo, que es la remuneración adicional que se concede en atención a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida del lugar donde se prestan los servicios.

\* **Compensación**, que es la cantidad adicional que se otorga discrecionalmente en cuanto a su monto y duración en atención a responsabilidades o servicios especiales que desempeña el trabajador.

\* **Las horas extras**, son la prestación que recibe el trabajador por trabajar fuera de la jornada ordinaria de labores.

\* **Gastos de representación**, son los que se otorgan a aquellos funcionarios o empleados que por razón del cargo que desempeñan tienen necesidad de realizar determinadas erogaciones que impone el ejercicio mismo del cargo.

\* **Aguinaldo**, es el decretado en México, por acuerdo del Ejecutivo, para que paguen a los trabajadores al servicio del Estado el importe de cuarenta días de salario en el mes de diciembre; tanto a los de base como a los de confianza.

En efecto, el sueldo del funcionario público es una compensación de los servicios que presta, como se desprende de los artículos 5° y 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El primero establece como regla general que a nadie se le puede obligar a prestar trabajos personales sin la justa retribución y el segundo determina que ninguna persona puede gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley.

La ley reglamentaria no deja ninguna duda sobre este particular pues en su artículo 32 determina que el “salario es la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados”

En los incisos IV, V y VI del apartado B del artículo 123 Constitucional, se dispone que los salarios serán fijados por los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos y en ningún caso podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en el Distrito Federal, sin hacer distinciones, y sólo podrán practicar retenciones, descuentos y deducciones en los casos previstos en las leyes.

En tanto que el sueldo se fija en atención a las necesidades del empleado y representa la remuneración que le permite consagrarse al servicio sin estar inquietado por aquellas necesidades, se han establecido en la ley diversas disposiciones que tienden a asegurar esta finalidad del salario.

Así se previene que éste no es susceptible de embargo, ni de retenciones, descuentos ni deducciones, salvo en los siguientes casos especialmente señalados:

- a) Cuando el trabajador contraiga deudas con el Estado por concepto de anticipo de salarios, pagos hechos con exceso, errores, pérdidas.
- b) Cuando se trate de cuotas sindicales o de cooperativas o de cajas de ahorro, siempre que el empleado hubiera dado previamente su conformidad.
- c) Cuando se trate de descuentos ordenados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con motivo de las obligaciones contraídas por el trabajador.
- d) Cuando se trate de embargos por concepto de alimentos
- e) Cuando se trate de obligaciones consentidas derivadas de la adquisición o uso de casas baratas.

Salvo en estos tres últimos casos, en los demás el descuento no puede exceder del 30% del importe del salario total.

#### **2.5.4. Sometimiento al Derecho Administrativo**

La regulación de la actividad del elemento subjetivo del órgano implica la sujeción a las normas que establecen la existencia y funcionamiento del órgano, por lo que, independientemente de su regulación laboral y de sus condiciones particulares que al respecto presente, su actividad es materia del derecho administrativo.

#### **2.6. Control Administrativo**

De acuerdo con su etimología, la palabra controle (francés antiguo) es un registro que se lleva por duplicado. En realidad, la idea de control es la de la confrontación y búsqueda de conformidad, entre dos elementos. Así, dentro del vocabulario administrativo, más que un doble registro, el vocablo control nos sirve para describir la



actividad de verificación o inspección de la regularidad de un acto o de una serie de actos.

Diversos autores subrayan el objetivo del control de modo tal que lo definen como el conjunto de medios puestos en funcionamiento para verificar una acción o una decisión conforme a las normas generales (políticas, jurídicas, contables o económicas) que se deben observar. De este modo, podríamos considerar a los controles como mecanismos que contribuyen a mantener a la Administración dentro de los límites que le han sido atribuidos por el ordenamiento jurídico y por las políticas administrativas manifestadas en los planes y programas de Gobierno.

Por cuanto a las finalidades que deben perseguir el control de la Administración debemos concluir que éstas se podrían sintetizar en el logro de una honesta utilización de los recursos públicos y en el buen funcionamiento de los servicios, cuya prestación corresponde al Estado.

La extensión de las actividades de control debe, entonces, corresponder a la esfera de actividades de la Administración Pública, siendo objetivo de las Instituciones de control ir en el mismo sentido que el objetivo del Estado: satisfacer las necesidades de la Sociedad.

El control administrativo podemos definirlo como una actividad o una sucesión de acciones, de naturaleza preventiva así como de verificación a posteriori, que tiene por objeto garantizar la adecuada gestión de los recursos humanos, materiales y financieros, la utilización de los fondos públicos y la obtención de los resultados previstos por la misma administración.

### **2.6.1. Características del Control Administrativo**

\* El control administrativo se realiza por una autoridad que pertenece a la Administración activa;

\* El control administrativo puede ser activado en forma espontánea por la propia Autoridad administrativa o puede ser provocado mediante la interposición de un recurso administrativo; y,

\* Este control tiene por objeto revisar la legalidad o la oportunidad del acto sometido a examen.

### **2.6.1.1. Elementos**

De acuerdo a lo expuesto en párrafos precedentes podemos establecer que los elementos que integran el control administrativo son los siguientes:

- a) Sujeto (activo y pasivo)
- b) Objeto
- c) Forma
- d) Finalidad

#### **2.6.1.1.1. Sujeto**

**Sujeto activo.** Se trata de los Órganos o Autoridades controladores, es decir, de todos aquellos encargados de poner en funcionamiento los diversos instrumentos y mecanismos de control.

El Órgano de Control puede pertenecer al servicio controlado (en este caso el control puede ser efectuado por el mismo agente o por su superior jerárquico).

El controlador puede pertenecer a la misma estructura administrativa que el elemento sometido al control, es el caso de los cuerpos de inspección, esta especie puede ser ilustrada por las Contralorías Internas de la Administración Pública del Distrito Federal.

**Sujeto pasivo.** Se encuentra constituido por los Órganos, las autoridades e inclusive por las personas jurídicas de derecho público que se encuentran sometidas al control. En todo caso, dentro de esta categoría pueden ser incluidos todos los Órganos que forman parte de la administración. Sin embargo, la sujeción al control no es exclusiva de las personas morales de derecho público, también se someten a él los servidores públicos encargados de la ejecución material y directa de las diversas atribuciones de los Órganos de los cuales forma parte.

#### **2.6.1.1.2. Objeto**

El segundo elemento del control puede ser asimilado a la materia o aspecto de la actividad administrativa que es sometido al control. Básicamente podemos hablar de tres tipos de control: de legalidad, de oportunidad y de gestión.

- 1) El control de legalidad o de regularidad tiene por objeto la apreciación de la compatibilidad de un acto u operación respecto del ordenamiento jurídico. Consiste en la intervención de los Órganos activos, a efecto de verificar o constatar la conformidad de los actos controlados con el conjunto de normas (Leyes y Reglamentos) que prevén su realización.
- 2) El control de oportunidad, por su parte, permite garantizar, a través de instrumentos y medidas de diversa naturaleza, la concordancia entre el acto controlado y las circunstancias y situaciones previstas dentro de los programas gubernamentales, e implica un examen de valor técnico del comportamiento sometido a control.
- 3) El control de gestión, tiene por objeto revisar la congruencia de los resultados de la acción administrativa con los programas y finalidades. Este tipo de control permite realizar un examen de la eficacia de los actos u operaciones.

### **2.6.1.1.3. Forma**

El tercer elemento del control se encuentra constituido por los mecanismos, instrumentos, vías, sistemas y procedimientos que deben ser utilizados para hacer funcionar el control. Estos instrumentos y sistemas de control constituyen un universo heterogéneo que comprende desde la edición de normas de carácter general (Leyes y Reglamentos) hasta la aplicación de sanciones y otras medidas coercitivas, sin olvidar los procedimientos y estructuras administrativas de control interno, la práctica de inspecciones y la producción de reportes (informes). En general, la ejecución de controles puede desembocar, entre otras cosas, en la aplicación de reformas administrativas, en la imposición de sanciones disciplinarias típicas del régimen de función pública o, inclusive, en la denuncia de las conductas constitutivas de delito ante el Ministerio Público.

### **2.6.1.1.4. Finalidad**

Esta puede resumirse en alcanzar un funcionamiento regular y equilibrado del aparato administrativo. Se trata, pues, de garantizar la correcta utilización de los medios materiales y técnicos; de racionalizar el uso de los recursos humanos y financieros con que cuenta la administración pública para lograr el cumplimiento de sus tareas y de satisfacer las necesidades colectivas.

## **2.7. El Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos como parte del Control Administrativo**

El régimen de responsabilidades de los servidores públicos está previsto en los artículos 108 a 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y reglamentado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; las actuaciones de los servidores públicos se encuentran limitadas por las disposiciones

jurídicas que se relacionan con el servicio público y sujetas a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia.

Es de resaltar que la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Distrito Federal, se da por disposición expresa de los artículos 91, 92 y 93 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los cuales en términos generales determinan que las facultades y obligaciones que esa Ley otorga a la Secretaría y a su titular se entenderán conferidas en el Distrito Federal a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal y a su titular; así como el artículo segundo transitorio del "Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos y se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Coordinación Fiscal", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del 2002, ya que como antes se mencionó las facultades para legislar en materia de responsabilidades de los servidores públicos en el ámbito del Distrito Federal, corresponde al Congreso de la Unión.

Es de mencionarse, que el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra por tres diferentes tipos de responsabilidades, a saber:

- a) Penal
- b) Política
- c) Administrativa

La responsabilidad penal de los servidores públicos, esta regulada por la ley de la materia correspondiente; la responsabilidad política y administrativa de los servidores públicos se encuentran reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

### **2.7.1. Responsabilidad Penal**

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 109, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *“la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en términos de la legislación penal”*; los delitos en que puede incurrir cualquier servidor público, de acuerdo a lo que establece el Código Penal Federal, serán los siguientes:

1. Ejercicio indebido de servicio público;
2. Abuso de autoridad;
3. Coalición de servidores públicos;
4. Uso indebido de atribuciones y facultades;
5. Concusión;
6. Intimidación;
7. Ejercicio abusivo de funciones;
8. Tráfico de influencia;
9. Cohecho;
10. Cohecho a servidores públicos extranjeros;
11. Peculado;
12. Enriquecimiento ilícito; y
13. Delitos cometidos en la administración de justicia.

Respecto de los tipos penales descritos, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señala que: *“para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.”*<sup>16</sup>

Es importante señalar que además el Código en mención define con claridad que se debe de entender por servidor público, ya que de acuerdo al artículo 212 del Código en comento, es toda persona que desempeñe un cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del Distrito Federal,

---

<sup>16</sup> Ibidem, p. 185

organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organismos y sociedades asimiladas a estas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal o del Distrito Federal o que manejen recursos económicos federales. Los Gobernadores de los Estados, los diputados de las legislaciones locales y los magistrados de justicia locales, dicho dispositivo legal no deja lugar a dudas sobre quienes son considerados servidores públicos para los efectos de la legislación penal.

Por otro lado, la ley suprema establece en su artículo 111, que para proceder penalmente contra los diputados federales, y senadores, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los miembros del consejo de la judicatura federal, los secretarios de estado, los jefes de departamento administrativo, los diputados de la asamblea del Distrito Federal, el procurador general de la república y el procurador de justicia del Distrito Federal, así como los consejeros del Instituto Federal Electoral, y los magistrados de la sala superior del tribunal electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, se requiere que la cámara de diputados por mayoría de sus miembros presentes en sesión, apruebe actuar contra el inculcado.

Si la resolución de la cámara es negativa, se suspenderá todo procedimiento, pero ello no será obstáculo para que la imputación que se hace de la comisión de un delito por parte de algún servidor público, continúe en el momento en que deje de ocupar el cargo que es le encomendó, toda vez que dicha resolución no juzga los elementos de la acusación.

Hay que entender, que esta prerrogativa que da la Constitución, a los servidores públicos arriba señalados, es con la intención de proteger a estos de denuncias penales infundadas que pudieran como consecuencia de revanchas políticas o intereses particulares, sin embargo, es legalmente procedente que presentada la denuncia penal, el Ministerio Público integre la averiguación previa para la presunta comisión ilícita, ya que la inmunidad a que nos referimos se refiere exclusivamente a la imposibilidad que

tienen las autoridades jurisdiccionales competentes para ejercer la acción penal en contra del servidor público responsable.

Respecto al Presidente de la República se presenta una situación especial, ya que la declaración de procedencia correrá a cargo de la Cámara de Senadores, haciendo que la Cámara de Diputados se constituya en un jurado de acusación para iniciar un proceso muy parecido al juicio político, en el que la primera de las Cámaras señaladas, dictara sentencia sobre la responsabilidad penal del Presidente.

De acuerdo al lo que establece el artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la sección instructora estará compuesta por cuatro miembros de cada Comisión de la Cámara de Diputados, mismos que tendrán como objetivo establecer la subsistencia del fuero constitucional, la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculpado.

Si la sección instructora declara que la denuncia es notoriamente infundada, lo hará del conocimiento de la Cámara de Diputados, para que esta decida si lo desecha de plano o continua con el procedimiento.

Dentro de los siguientes sesenta días hábiles contados a partir de la fecha en que se le turnó la denuncia, dictaminará si resulta procedente actuar en el ámbito penal en contra del servidor público inculpado, este plazo podrá ampliarse en medida que resulte necesario.

Si se resuelve que resulta procedente, entonces el servidor público será separado de su cargo, empleo o comisión, para que quede a disposición de los tribunales competentes, en caso negativo no habrá posibilidad a algún procedimiento ulterior, mientras que el servidor público goce de la protección constitucional.

### **2.7.2. Responsabilidad Política**



La responsabilidad política debe de entenderse como aquella en que incurren los servidores públicos federales, cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, así como los servidores públicos estatales, cuando incurran en violaciones a leyes federales y a las leyes que de ellas emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos públicos.

El artículo 5° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hace mención a que en términos del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los servidores públicos que pueden ser sujetos a juicio político, son:

Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.

Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Secretarios de Despacho.

Jefes de Departamento Administrativo.

Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Procurador General de la República.

Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.

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

Los Gobernadores de los Estados, conforme al mismo artículo, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, solo podrán ser sujetos al juicio político, por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución sólo será declarativa y se comunicará a las legislaciones locales para que a su vez estas resuelvan en definitiva.

Respecto a las conductas por las cuales un servidor público, puede afectar los intereses públicos fundamentales, el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de manera textual señala:

*“Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:*

- I. El ataque a las instituciones democráticas.*
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.*
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.*
- IV. El ataque a la libertad de sufragio.*
- V. La usurpación de atribuciones.*
- VI. Cualquier infracción a la constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.*
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y;*
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal...”*

Respecto de lo anterior, el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, señala: *“Las sanciones que pueden ser impuestas se encuentran establecidas en el tercer párrafo del mencionado artículo 110 de la Constitución Federal, así como en el 8° de la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y pueden ser destitución y la inhabilitación hasta por 20 años”*<sup>17</sup>

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus capítulos II y III del Título Segundo, establece el procedimiento a seguir del juicio político, éste podrá ser iniciado dentro del tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y durante el año posterior a la conclusión de sus funciones.

El juicio se desahoga ante el Congreso de la Unión, en cuya Cámara de Diputados, a través de su Sección Instructora realizará las diligencias necesarias para la comprobación de la infracción del servidor público, dando audiencia a éste, formulando sus conclusiones, las cuales pueden ser en dos sentidos, ya sea determinando la

---

<sup>17</sup> Ibidem, p. 189

inocencia del encausado o su probable responsabilidad, en cuyo caso se propondrá la sanción correspondiente, ésta última debe de ser aprobada por la mayoría absoluta de votos de los integrantes presentes en sesión de la Cámara de Diputados. Este procedimiento debe de llevarse en los siguientes sesenta días naturales, contados desde el momento de que conoció de la denuncia.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente, mediante resolución de dos de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, esto una vez llevadas a cabo las diligencias correspondientes y con audiencia del inculpado; pudiendo ser ésta la destitución del servidor público, además de la inhabilitación para el ejercicio de algún empleo, cargo o comisión en el servicio público de uno a veinte años.

### **2.7.3. Responsabilidad Administrativa**

La responsabilidad administrativa, es aquella en la que incurren los servidores públicos, cuando en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, con su conducta infringen las obligaciones a que están sujetos, mismas que se encuentran contenidas en las veinticuatro fracciones de las que esta compuesto el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismas de las que ya fueron señaladas con anterioridad en este capítulo.

Los sujetos de responsabilidad administrativa, son los señalados por el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud que el artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, remite al artículo 2 de la misma ley, y este al precepto constitucional antes referido; los cuales son:

- \* Los representantes de elección popular;
- \* Los miembros de los Poder Judiciales Federal y Judicial del Distrito Federal.

\* Funcionarios y empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, y;

\* Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaciones locales y los magistrados de los Tribunales de Justicia locales.

Los últimos serán responsables cuando incurran en violaciones a la Constitución y a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos públicos.

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece como ha quedado analizado en el presente capítulo, un catálogo de obligaciones que sujeta a todo servidor público, con el fin de salvaguardar los principios antes señalados y cuyo incumplimiento dará lugar a la imposición de sanciones administrativas, las cuales se encuentran previstas en el numeral 53 del ordenamiento jurídico en alusión, en el cual se dispone que las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público;*
- II. Amonestación privada o pública.*
- III. Suspensión;*
- IV. Destitución del puesto;*
- V. Sanción económica; e*
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.*

En términos de lo antes expuesto podemos concluir que las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado son de naturaleza política, penal, tal y como lo establece el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales se pueden generar de manera simultánea con una sola conducta, dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones, mediante diferentes procedimientos: un procedimiento penal ante el Poder Judicial; un Juicio Político ante el Poder Legislativo; y un procedimiento administrativo ante el superior jerárquico del servidor público. Siendo éste último el que trataremos a continuación.

## **2.8. El Procedimiento Administrativo.**

En el campo del Derecho Administrativo encontramos una amplia gama de procedimientos administrativos, los cuales generalmente son parte del cuerpo de la norma sustantiva, dándose en la práctica y en la doctrina una identidad entre la materia sustantiva y los medios, requisitos y procedimientos bajo los cuales se hace efectiva parte de las funciones de la administración; de tal manera tal que es común encontrar denominaciones tales como procedimiento administrativo aduanero, internacional, fiscal, ambiental, laboral, financiero, disciplinario, etcétera.

La expedición de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, es un reconocimiento por del legislador de la necesidad de homogenizar, sistematizar y uniformar los procedimientos administrativos, pretendiendo mediante estos instrumentos combatir la anarquía sembrada en cada una de las leyes sustantivas administrativas, toda vez que hasta antes de la vigencia de la Constitución de 1917, prácticamente no existía ningún procedimiento administrativo, ya que siendo la Constitución de 1857 de carácter mercadamente individualista, en ningún momento se hizo necesario teorizar sobre el tema. En cambio después de la Carta Magna de 1917, surgió la imperiosa necesidad de crear un procedimiento administrativo, pero como el derecho administrativo se encontraba en sus albores, se acudió al procedimiento judicial, para adaptar sus instituciones a la función administrativa, sin embargo este sistema presentó de inmediato serios inconvenientes, porque por sus propias características el procedimiento jurisdiccional se hizo a veces inaplicable al derecho administrativo, puesto que en el primero el conflicto de intereses existe desde el principio, en tanto que en el procedimiento administrativo el conflicto surge precisamente cuando se dicta la resolución; sin embargo la intención del legislador nació truncada, toda vez que la naturaleza y el alcance de aquellos instrumentos se restringen a ser una norma de aplicación supletoria al conjunto de leyes administrativas, y al mismo tiempo se excluye su aplicación a varias materias administrativas, siendo estas: financieras, fiscal, seguridad pública, electoral, notarial, justicia cívica, derechos humanos y responsabilidad de los servidores públicos.

Antes de pasar a conceptualizar el procedimiento administrativo, se hace necesario establecer la distinción entre lo que es proceso y procedimiento, ya que estos dos vocablos son utilizados algunas veces como sinónimos, mientras que la postura más generalizada, es que uno es el género y el otro la especie.

El proceso se considera como el *“conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante un una decisión del juez competente. La palabra proceso es sinónima del juicio”*<sup>18</sup>; mientras que el procedimiento es considerado como el *“conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos. La palabra procedimiento referida a las formalidades procesales es sinónima de la de enjuiciamiento como el proceso lo es de la de juicio”*<sup>19</sup>

Para Miguel Acosta Romero, el proceso es *“el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre si y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia”*,<sup>20</sup> mientras que procedimiento es *“un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto”*<sup>21</sup>. El mismo autor establece que la diferencia estriba que el proceso tiene como fin la solución de un conflicto jurídico, mientras que el procedimiento es un conjunto de actos también con cierta finalidad, pero que en realidad no busca la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto.

Mientras que para Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, el *“proceso implica un conjunto de actividades concatenadas en el tiempo y en la forma,*

---

<sup>18</sup> DE PINA, Rafael y DE PINA Y VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 420

<sup>19</sup> Idem

<sup>20</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, Parte General, Editorial Porrúa, México, 1996, p. 416

<sup>21</sup> Idem

*dentro de un solo propósito; en cambio, el procedimiento es la forma en que dichas actividades se realizan”<sup>22</sup>*

De los conceptos antes analizados podemos concluir que el proceso implica un conjunto de actividades concatenadas en el tiempo y en la forma, dentro de un solo propósito; en cambio, el procedimiento es la forma en que dichas actividades se realizan.

### **2.8.1. Concepto**

De acuerdo a lo antes expuesto, si por el procedimiento se entiende como una serie de formalidades a la que se sujeta la realización de un acto jurídico, en consecuencia el procedimiento de responsabilidad administrativa, debe entenderse como el conjunto de actos que tiene el propósito de resolver un asunto en el seno de la administración pública con apego a derecho, pero sin acudir a la instancia judicial.

Es de hacer notar que las autoridades administrativas se encuentran vinculadas en los términos de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las obligan a cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y a emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación.

Es conveniente recordar lo que al respecto señala el profesor Gabino Fraga, que es del tenor literal siguiente:

*“el procedimiento administrativo se caracteriza (...) por la carencia de solemnidades y consecuentemente por su mayor rapidez (...) es por tanto indispensable que la ley venga a establecer las medidas adecuadas para evitar dilación o paralización del procedimiento. Esas medidas tienen que ser*

---

<sup>22</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manual, Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso, Editorial Porrúa, México, 1997, pp. 215 y 216

*la fijación de plazos breves obligatorios para las autoridades y para los interesados, la forma de computarlos, la responsabilidad de los funcionarios o empleados que no obedezcan esos plazos, y los medios para reclamar la negligencia y la responsabilidad consiguientes...”<sup>23</sup>*

Teniendo como Magistrado ponente a Genaro David Góngora Pimentel, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la tesis **“PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SEGUIDOS EN FORMA DE JUICIO”**, hace una amplia exposición en torno al procedimiento administrativo, en el cual se destaca la siguiente definición: *“Por procedimiento administrativo hemos de entender aquella secuencia de actos, realizados en sede administrativa, concatenados entre sí y ordenados a la consecución de un fin determinado”*. Pero además, de la tesis en comento se ocupa de establecer dos aspectos bajo los cuales se puede manifestar el procedimiento administrativo: el constitutivo o formal y el control o recursivo.

Sobre el procedimiento administrativo constitutivo o formal, el Tercer Tribunal Colegiado dice que estamos en presencia de éste cuando un particular eleva una petición a la administración, mismo que requiere para ser satisfecha, la verificación de una serie de etapas subsecuentes una de otra hasta la obtención de un resultando final, y el cual consiste en la expedición de un acto administrativo.

Con relación al procedimiento administrativo de control o recursivo, el tribunal en cita estima que este se da cuando ya existe una determinada resolución administrativa que afecta a un gobernado en lo particular y éste manifiesta una inconformidad ante la autoridad responsable del acto, inconformidad que ventila con las formalidades de un juicio exigidas en el artículo 14 constitucional (oportunidad defensiva y oportunidad probatoria), concluyendo con una resolución que confirma, modifica o revoca el actuar administrativo seguido en forma de juicio. Así las cosas en el procedimiento de control la participación del gobernado es determinante ya que lo que se busca tutelar, por la vía

---

<sup>23</sup> FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 29ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 260



del control, son los derechos e intereses particulares que afecte o pueda afectar el acto administrativo.

En la tesis de referencia el precitado tribunal, advierte que el procedimiento administrativo no se agota en su aspecto meramente recursivo o de control, sino que también se integra con aquellas formalidades que están impuestas para facilitar y asegurar el desenvolvimiento del accionar administrativo aún en ausencia de la participación del gobernado, y que la combinación de ambos aspectos (constitutivo y control) darán como resultado la creación de actos administrativos cuyo objeto y finalidad podrán ser de los más diversos.

Las definiciones antes citadas coinciden con la idea genérica de procedimiento administrativo, que prevé en su artículo 2, fracción XII la Ley de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal, mismo que a la letra dice: *“conjunto de trámites y formalidades jurídicas que precede a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general”*.

En relación con el tema base del presente trabajo debemos referirnos al procedimiento administrativo disciplinario, al respecto Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, establece que el procedimiento administrativo disciplinario, es parte de lo que él define como “Derecho Disciplinario”, según se aprecia en su siguiente pasaje. *“Una rama del Derecho que tiene por objeto el estudio y sistematización de las normas, principios e instituciones relativas a la disciplina en el ejercicio de la función pública, establecida conforme a valores determinados en razón del interés general; las obligaciones de los servidores públicos; los órganos disciplinarios; las sanciones y procedimientos para su aplicación e impugnación”*.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1989, p. 161

Específicamente Delgadillo Gutiérrez considera al procedimiento administrativo (disciplinario) como un “conjunto de actos coordinados que preparan el acto administrativo (resolución), señalando que para en realización de tal procedimiento, se da mediante una sucesión de momentos que se integran en diferentes fases, para concluir con el objetivo que se pretende”<sup>25</sup>

La Constitución General en su Título Cuarto (artículos del 108 al 114), en relación con el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas, no establece directrices de tipo procedimental que permita perfilar elementos conceptuales propios de esta figura, no así en los procedimientos de naturaleza política, tales como el juicio político o el llamado inciertamente declaración de procedencia. Siguiendo con la comparación, podemos observar que en el juicio político y la declaración de procedencia, la Constitución además de señalar los aspectos sustantivos, también se ocupa de establecer los elementos básicos procedimentales, esto es: plazos, autoridades competentes para conocer y resolver, garantías de audiencia, ofrecimiento de pruebas, sanciones, tipos, efectos y requisitos de validez de las resoluciones. En cambio, tratándose de las responsabilidades administrativas, sólo se limita a enunciar a los sujetos responsables, los presupuestos genéricos de responsabilidad, las modalidades de sanciones y los montos máximos de resarcimiento económico, remitiendo el resto de la reglamentación a la ley o leyes secundarias administrativas.

Por su parte la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sólo refiere de manera tangencial en su artículo 49, a la expresión “procedimiento disciplinario” y en el artículo 77 bis, el cual regula los casos en que procede la reparación económica del daño ocasionado al administrado, alude en forma completa al “procedimiento administrativo disciplinario”

La falta de sistematicidad de esta ley (ya que es común encontrar numerales regulados indistintamente aspectos procedimentales con los sustantivos), dificulta, insistimos, la conceptualización del procedimiento administrativo sancionador o disciplinario.

---

<sup>25</sup> Idem, p. 161

Lo que sí resulta evidente, es que el procedimiento administrativo disciplinario, constituye una especie dentro del género del procedimiento administrativo, y cuya finalidad se circunscribe a la creación del acto administrativo disciplinario; acto que igual que cualquier otro de naturaleza jurídica, es unilateral, es ejecutivo y produce efectos jurídicos concretos e individualizados

## **2.8.2. Principios del Procedimiento**

Si se toma en cuenta que el procedimiento administrativo presenta una unidad que está integrada por un conjunto de actos coordinados entre sí, que tienden a la preparación de la expresión de la voluntad de la autoridad administrativa, es necesario analizar los principios que lo rigen.

Al respecto, Dromí dice que: “Los principios jurídicos fundamentales del procedimiento administrativo son pautas directrices que definen su esencia y justifican su existencia, permitiendo explicar, más allá de las regulaciones procesales dogmáticas, el porqué y el para qué del mismo”<sup>26</sup>, y los divide en principios sustanciales y principios formales.

### **2.8.2.1. Principios sustanciales**

Son aquellos de jerarquía constitucional, preexistentes, que justifican la finalidad primaria del procedimiento administrativo, pues a través de ellos se garantiza la participación de los administrados en la formación de la voluntad administrativa y en la tutela de la defensa de la propia legalidad.

Se denominan principios sustanciales a los de legalidad, defensa, gratuidad, y publicidad, por considerar que son de Jerarquía Constitucional, que justifican la finalidad primaria del procedimiento:

---

<sup>26</sup> DROMÍ, José Roberto, El Procedimiento Administrativo, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986, p. 59

**Principio de legalidad.** Constituye la columna vertebral de la actuación administrativa, en tanto que la acción administrativa no es libre, ya que la Administración Pública sólo puede hacer lo que le autorice el ordenamiento jurídico. Principio que está integrado por cuatro aspectos: Normatividad Jurídica, en virtud de que toda la actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas, independientemente de la fuente de donde provengan: constitución, ley, reglamento, etcétera; toda vez que para cada caso rige todo el ordenamiento jurídico positivo; por ende, aunque un caso concreto encuadre en una norma jurídica determinada, siempre le será aplicable la totalidad de dicho ordenamiento; Jerarquía normativa, lo cual implica que el sometimiento de la administración pública al ordenamiento jurídico debe hacerse respetando la ordenación jerárquica de las normas, es decir que las normas u órdenes del superior no pueden ser modificadas por el inferior; Igualdad Jurídica, ya que la administración no puede tomar privilegios a unos negar su legítimo derecho a otros, y Razonabilidad, ya que la administración debe verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva al valorarlos.

**Principio de defensa:** Constituye un aspecto cardinal para el desenvolvimiento del procedimiento administrativo, en tanto que si el gobernado puede ser oído oportunamente antes de que la autoridad administrativa resuelva, esto no solo es de elemental justicia sino que también lo es de eficiencia, ya que ayuda a una mejor administración y a que se den decisiones más justas. El principio de defensa se desdobra a su vez en: el derecho de audiencia, que comprende los derechos de ser oído, de ofrecer y desahogar pruebas, de obtener una resolución fundada y en su caso impugnar esa resolución.

**Principio de gratuidad:** implica que el procedimiento administrativo no tenga costo alguno, con lo que se evita que el ejercicio de la función administrativa imponga trabas onerosas a los particulares, prevista en el artículo 17 constitucional.

**Principio de publicidad:** Implica el legal conocimiento de las actuaciones administrativas, en toda sus fases o etapas en que se desarrolla, es decir que éstas no deben realizarse de una manera clandestina u oculta a los ojos de los interesados.

A través de los principios en estudio se garantiza la participación de los administrados en la formación de la voluntad administrativa y en la tutela de la defensa de la propia legalidad.

### **2.8.2.2. Principios formales**

Son de jerarquía normativa secundaria, legal y reglamentaria, que coadyuvan al cumplimiento de los principios sustanciales. Tales principios constituyen pautas procedimentales esenciales, puesto que para la aplicación de éstos se requiere de instrumentos de aplicación complementaria.

Se denominan principios sustanciales a los de oficialidad, informalidad, eficacia, celeridad y buena fe.

**Principio de oficiosidad:** Consiste en que los órganos administrativos deben dirigir e impulsar el procedimiento, y ordenar la práctica de cuanto estime conveniente para el esclarecimiento y resolución de los asuntos que le son sometidos a su consideración. Esto no debe confundirse con el hecho de que algunos procedimientos se inician de oficio o a petición de parte, a lo que se refiere este principio es al impulso oficioso que realiza la autoridad a fin de indagar, recabar y comprobar la veracidad de los hechos señalados, resolviendo como elemento lo conducente. Este principio tiene su soporte en el fin que se persigue en todo procedimiento administrativo: satisfacer el interés público.

**Principio de informalidad a favor del administrado:** Implica la ausencia de formalismos no esenciales, que compliquen o retrasen el procedimiento en perjuicio del administrado. La aplicación de este principio debe ser armonioso con el principio de legalidad.

**Principio de eficiencia (o de economía procedimental):** Este principio tiene que ver con la obtención de resultados eficientes y efectivos tanto por lo que hace a la actuación de la autoridad como de la participación de los administrados, bajo las reglas de economía, simplicidad, técnica y rapidez, haciendo posible la tutela efectiva de los derechos de los gobernados y el poder de la administración. El principio de eficacia se traduce en la concentración en un solo órgano administrativo de los elementos necesarios para resolver, la eliminación de plazos y trámites que entorpezcan el normal desenvolvimiento del procedimiento; la actuación oficiosa de la autoridad, incluyéndola realización de diligencias para el mejor proveer.

**Principio de celeridad:** Relacionando directamente con el principio de oficiosidad y de eficacia del procedimiento, este principio consiste en la obligación de la autoridad para impulsar las etapas del procedimiento, sin necesidad de que algún agente externo o interno se lo solicite.

La celeridad en el procedimiento de ninguna manera se debe traducir en inobservancia a los plazos previstos por la ley, ni el menoscabo de los derechos del gobernado para manifestar sus argumentos y valoraciones, ofrecer pruebas y en general desvirtuar las imputaciones que se le señalen.

Una adecuada aplicación del principio de celeridad redundará en beneficio del interés público y del interés del gobernado.

**Principio de buena fe:** Estriba en que en el desahogo del procedimiento, tanto la actuación de la administración pública como de los particulares debe estar exenta de artificios o artimañas. El principio de buena fe opera salvo prueba en contrario.

En su conjunto los principios formales en estudio, permiten cumplir con la garantía constitucional de que la impartición de justicia sea pronta y expedita a favor del administrado, fuera de las dificultades de índole formal.

Ahora bien, por cuanto hace a los principios del procedimiento administrativo disciplinario debemos decir lo siguiente:

**Principio de legalidad.** Este deriva del artículo 16 constitucional en su parte que dice: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funda y motive la causa legal del procedimiento...”. El principio de legalidad, también encuentra su sustento en el siguiente texto del artículo 14 Constitucional: “Nadie podrá ser privado de (...) sus derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”

Los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, constitucionales, contienen las garantías de audiencia, legalidad y de seguridad jurídica, las cuales deben observarse y cumplirse por la autoridad incoactora del procedimiento; la inobservancia de cualquiera de las tres garantías, producirá actos administrativos viciados, susceptibles de ser combatidos exitosamente en las vías contenciosas administrativas o mediante el Juicio de Amparo.

El principio de legalidad forma parte de todo procedimiento administrativo, en el caso del disciplinario se traduce en:

- a) Que el procedimiento debe sustanciarse ante la autoridad competente, según lo prevén los artículos 3 fracción II, 52, 62, y 64 correlacionados con el 91, todos ellos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- b) El procedimiento se sujetará a las etapas y formalidades previstas en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

c) El procedimiento se instruye con base en la identificación de la conducta del presunto infractor con alguna de las hipótesis normativas previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El principio de legalidad se relaciona directamente con la garantía de seguridad jurídica.

En cuanto que los actos administrativos deben estar debidamente fundados y motivados.

Ocurre frecuentemente que la autoridad incoactora no le presta la atención que amerita tan trascendentes garantías, limitándose a enlistar una serie de preceptos, sin diferenciar ni especificar aquellos en que se soporta la competencia de la autoridad, los que fundamentan el acto de molestia, o sin detenerse a señalar los motivos o causas en las cuales se soporta el acto de molestia. De manera tal que en ocasiones se reúne el requisito de competencia, pero descuida razonar o fundar el acto, con lo cual de cualquier forma se incumple con el principio de legalidad.

**Principio de tipicidad:** La tipicidad administrativa es la descripción legal de una conducta específica, a la que le trae aparejada una sanción administrativa. El principio de tipicidad en el procedimiento se traduce en que no basta que se tenga por presunta una conducta, sino que esta encuadre y se vincule con alguno o algunos de los tipos previstos en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**Principio de culpabilidad:** La culpabilidad implica imputación por el dolo o culpa con que se realizó una conducta sancionable.

La naturaleza disciplinaria del régimen de responsabilidades, establece como premisa fundamental que la conducta del servidor, sea positiva o negativa, se manifieste o materialice en una violación a la normatividad, es decir que se trate de una infracción de resultados; si estos se producen, el dolo o la culpa se presumen, salvo prueba en



contrario. De ahí que la tentativa no sea tomada en consideración dentro de las modalidades bajo las cuales pueda dar lugar una infracción administrativa, ni sea necesario probar por parte de la autoridad, la existencia del dolo o la culpa en la realización de la conducta.

El principio de culpabilidad, tiene su vertiente en la máxima de derecho que señala “la ignorancia de las leyes no exime su cumplimiento”.

***Principio de proporcionalidad:*** En la imposición de las sanciones disciplinarias, este principio obliga o considera una serie de aspectos y circunstancias establecidas en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con aquellas que acompañen al sujeto, de manera tal que la sanción que se imponga será el resultado de ponderar las infracciones cometidas y las particularidades.

***Principio de presunción de inocencia:*** Este principio se traduce en la expresión “toda persona es inocente hasta que se pruebe lo contrario”. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en la fracción IV del artículo 64, recoge parcialmente este principio, al disponer que “la suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute...”; esto a propósito de la determinación que pueda tomar la autoridad, de suspender temporalmente a los presuntos responsables de sus cargos o empleos.

***Principio de prescripción:*** En sentido amplio la prescripción se entiende como el medio de adquirir derechos (positiva) o liberarse de obligaciones (negativa) por el transcurso del tiempo, conforme a las modalidades que fije la ley. En materia administrativa, la prescripción solo tiene una connotación o alcance negativo, pero además presenta la modalidad de que no es que se extinga una posible responsabilidad, por el transcurso del tiempo, sino que en propiedad lo que se extingue son las facultades de la autoridad administrativa para imponer sanciones en un asunto específico, lo que no impide que se pueda intentar por otras vías, tales como la penal o la civil.

El principio de prescripción tiene nexo directo con la garantía de seguridad jurídica y con el principio de economía procedimental. Con relación a la primera se justifica la prescripción ya que de no establecerse la temporalidad, el servidor o ex-servidor público estaría en la más completa incertidumbre y expuesto a que en cualquier momento bajo cualquier pretexto, ser sujeto a un procedimiento disciplinario. El análisis de la prescripción y acuerdo correspondiente, se impone en cualquier fase del procedimiento, incluyendo aquellas que se comprenden en el recurso de revocación. La autoridad incoactora esta obligada a resolver, cuando así se lo haga valer el sujeto activo, y de ninguna manera debe hacerlo oficiosamente; esto último es así si se toma en cuenta que la ley de la materia no le atribuye tal facultad, y que en todo caso la autoridad sólo puede hacer aquello que expresamente se le faculta en la ley. Las prescripciones en materia disciplinaria están previstas en el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tema que será tratado más a fondo en los siguientes capítulos del presente trabajo.

***Principio de Incompatibilidad:*** Tiene su fuente en el artículo 109 de la Constitución General, en el siguiente texto: “Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas (penal, política y administrativa) se desarrolla autónomamente. No podrá imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”. Esta disposición Constitucional se traduce en que si bien no es dable duplicar un mismo tipo de sanción por una sola conducta, esto no significa que existe impedimento para que una misma conducta origine dos o más tipos de responsabilidades, pero una vez concluido un procedimiento administrativo o político, o un proceso penal, mediante una resolución firme condenatoria o absolutoria, no se podrá iniciar otros procesos de la misma materia en la que fue concluido, si se invoca los mismos hechos, actos o conductas examinadas en aquel.

En el caso hipotético de la Contraloría General o alguno de sus Órganos de Control Interno, hubiesen emitido una resolución y ésta posteriormente adquiere firmeza legal, la contraloría estará impedida de acuerdo con el principio de incompatibilidad, para

reabrir el expediente o en su caso modificar el sentido y alcance de la resolución. Este principio se relaciona directamente con la garantía de seguridad jurídica.

En el supuesto de que un funcionario sea sujeto paralelamente a un procedimiento administrativo y aún proceso penal, resolviéndose en éste último la absolución del inculcado o que no existen elementos suficientes para el ejercicio de la acción penal, alegando a su favor en el procedimiento administrativo, que éste se debe quedar sin materia toda vez que por los mismos actos o hechos fue absuelto en el asunto penal. El principio de incompatibilidad en este caso tiene aplicación considerando que los procedimientos, instancias, causales y sanciones que resulten de las diversas responsabilidades son autónomas e independientes entre sí, resultando que la responsabilidad administrativa se debe fincar libremente sin vinculación alguna con aquellas responsabilidades o conductas de tipo penal.

La reparación del daño constituye el medio a través del cual la administración pública puede ser resarcida del quebranto patrimonial que haya sufrido con motivo de las conductas irregulares desplegadas por el servidor público. Para estos fines existen tres vías: la penal, la civil y la administrativa. Si fuese el caso que un servidor público, se le hubiese condenado por el juez penal al pago de una cantidad determinada, por concepto de reparación del daño ocasionado a la Administración Pública; esta circunstancia imposibilita a la autoridad incoactora del procedimiento administrativo, para imponer la sanción económica que prevé el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo cual impide que la autoridad en su oportunidad, pueda determinarlo como administrativamente responsable, y en su caso determinar otro tipo de sanciones.

## **2.9. Fases del Procedimiento Administrativo**

El trámite administrativo está integrado por una serie de actos jurídicos de diverso contenido y naturaleza, a los cuales suele denominárseles actos de trámite o actos de

procedimiento, que dentro del procedimiento administrativo constituyen actos instrumentales o auxiliares del acto final, producidos de manera sucesiva.

Precisamente, el carácter sucesivo de los actos de trámite es lo que explica las fases del procedimiento administrativo, en tanto que en ellas es donde se producen los distintos actos de procedimiento, hasta llegar al acto final.

Estos actos procedimentales presentan características particulares, sobre todo en los momentos que dentro del procedimiento producen, lo que permite agruparlos en las siguientes fases:

- a) Iniciación
- b) Instrucción
- c) Decisión
- d) Eficacia

### **2.9.1. Iniciación**

La fase de iniciación del procedimiento administrativo, también llamada de apertura o preparatoria, se puede presentar de dos formas: de oficio o a petición de parte interesada.

De oficio, existe de por medio una orden o un pedimento, cuando quien así lo solicite o pida no sea parte interesada.

A petición, cuando se invoque un derecho subjetivo o un interés legítimo.

### **2.9.2. Instrucción**

En la fase de instrucción el órgano administrativo se allega de los elementos necesarios para alcanzar una determinada convicción respecto del asunto de su conocimiento.

Es en esta etapa donde se ponen de manifiesto la mayoría de los principios del procedimiento administrativo, tales como el de legalidad, en su aspecto de razonabilidad, ya que, como se indicó, tal aspecto implica para la autoridad del deber de verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva para que su actuación sea justa; como consecuencia de lo anterior, se hace patente la necesidad de aplicación del principio de oficialidad en esta fase del procedimiento, en cuanto para llegar a la verdad, el órgano administrativo debe efectuar las diligencias sin necesidad de que se lo solicite el interesado. Asimismo, en esta fase debe aplicarse el principio de defensa, en tanto que los afectados deben ser oídos en el procedimiento, aportar pruebas y formular sus alegatos para la defensa de sus intereses.

### **2.9.3. Decisión**

La fase de decisión se presenta con el pronunciamiento que la autoridad hace de la convicción que tiene con los elementos que se allegó, y debe ser expresada por escrito y de manera oportuna.

En esta fase tiene aplicación el principio de eficacia que rige al procedimiento administrativo, en el entendido de que la emisión oportuna de la decisión de la autoridad implica la rapidez, simplicidad y economía procedimental.

*“La rapidez procesal se traduce en una administración propiamente ejecutiva y en un administrado satisfecho en sus derechos e intereses, en tiempo y forma, sin demoras ni dilataciones, pero no debemos identificar celeridad con prematuridad, dado que la oportunidad de cada una de las etapas procesales debe cumplirse a efectos de garantizar la búsqueda de la verdad material y el afianzamiento del debido proceso en vista de una decisión legítima y fundada”<sup>27</sup>*

---

<sup>27</sup> Ibidem, pp. 113 y 114

#### **2.9.4. Eficacia**

Por último, la fase de eficacia se manifiesta en el principio de publicidad de las disposiciones que afecten los derechos de los particulares, y se realiza a través de la notificación del acto que se ha producido, so pena de nulidad, que impide la producción de los efectos del acto.

Lo anterior, se afirma en razón de que los gobernados tienen el derecho de recibir la notificación de los actos que dicte la Administración Pública, que de alguna forma afecten su esfera jurídica, en el entendido de que a partir de tal evento el acto administrativo resulta eficaz y adquiere el carácter ejecutivo y ejecutorio y, además se inicia el plazo para que tal acto pueda ser impugnado a través de los medios de defensa que le otorgan las disposiciones legales.

#### **2.10. Actos que ponen fin al procedimiento**

De acuerdo con lo previsto en el artículo 57 de Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el procedimiento termina por los siguientes actos:

- I. La resolución del mismo*
- II. El desistimiento*
- III. La renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico*
- IV. La declaración de caducidad*
- V La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, y*
- VI. El convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula*

De acuerdo con la doctrina, el procedimiento administrativo puede concluir o terminar de manera normal o anormal.

**Normal:** Lo constituye la resolución expresa que resuelve el fondo del asunto

**Anormal:** Comprenden aquellos supuestos por los que la autoridad da por concluido el procedimiento sin decidir la cuestión de fondo, por cuestiones de hecho o de actos de los particulares

**Caducidad:** se produce cuando por causas imputables al particular se paralice el procedimiento por más de tres meses, en cualquiera de sus etapas, o cuando la autoridad no dicte la resolución que corresponda, dentro de los 30 días siguientes a la extinción del plazo que al efecto le señale la ley

Tal figura va en contra de la naturaleza del procedimiento administrativo, el cual debe responder al principio de oficialidad, que en razón de la seguridad jurídica y del interés en que la función pública sea regular y continúa, obliga a los órganos de la administración pública a impulsar de oficio, de manera inquisitiva, hasta su total terminación, cualquier procedimiento que se hubiere iniciado, ya que la función administrativa del Estado no puede quedar supeditada a la voluntad de los particulares, por lo que esta figura debería ser eliminada como causa de conclusión de los procedimientos administrativos.

## CAPÍTULO 3

### MARCO JURÍDICO APLICABLE AL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES EN EL SERVICIO PÚBLICO

#### 3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El propósito de este estudio es conocer la competencia y responsabilizados de carácter normativo a fin de cumplir con los requerimientos de la población con estricto apego a Derecho.

Respecto de lo anterior, es de precisarse que la facultad sancionadora de la Administración Pública constituye una facultad inherente y esencial para la existencia de la función administrativa, en cuanto a que sin ella no sería posible que los órganos administrativos ejercieran sus atribuciones, pues carecerían de los medios coercitivos para hacer que los gobernados cumplan con las disposiciones legales y con los mandatos de los actos administrativos.

Tocante a este tema, el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, señala que: "...esta facultad sancionadora, en nuestro país, ha sido materia de discusión en razón de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no la establece en forma precisa, por lo que se ha llegado a considerar que la autoridad administrativa sólo puede castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía..."<sup>28</sup>

Tocante a lo señalado por Delgadillo Gutiérrez, es de señalarse que hay que tomar en consideración que la potestad sancionadora de la Administración Pública tiene su apoyo en uno de los medios de la policía administrativa, como es la coacción que puede consistir en castigar las conductas infractoras de las disposiciones legales

---

<sup>28</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, 2ª edición, Editorial Limusa, México, 2002, p. 315



respectivas, o bien, en hacer efectivo por vía forzosa el cumplimiento de un acto administrativo.

Al respecto, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que:

*“...la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía...”*

El dispositivo en análisis encuentra relación con el presente trabajo en cuanto a que con base en su interpretación literal, encontramos que existen dos tipos de castigos: las penas y las correcciones que impone la autoridad política o administrativa, correcciones que deberían estar previstas en las leyes, a fin de que la autoridad administrativa las aplicara, de donde se desprende la existencia de infracciones establecidas en las leyes, cuya sanción corresponde a la autoridad administrativa.

Por otra, parte tenemos que el profesor Ignacio Burgoa Orihuela, señala que: “...Los sujetos que en un momento dado actúan como servidores públicos, deben conducirse en el desempeño de su cargo respectivo, con la correcta aplicación de la ley; por lo que en ningún momento deberán actuar en beneficio personal, es decir, anteponiendo sus intereses particulares al interés público, social o nacional que está obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran su competencia constitucional o legal del órgano estatal que representa o encarna...”<sup>29</sup>

Por lo anterior, al violentarse la legalidad, los actos de autoridad son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos o recursos que existan; asimismo, al quebrantarse la responsabilidad, el funcionario público que lo infrinja se

---

<sup>29</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 2002, p.554

hace acreedor de las sanciones que legalmente estén previstas, tal como lo prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **TITULO CUARTO** **De las Responsabilidades de los Servidores Públicos**

### **Artículo 108.**

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

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

*Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.*

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

Del artículo antes mencionado, se advierte quienes son considerados servidores públicos.

### **Artículo 109.**

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

*I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto*

*cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.*

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

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

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

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

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

*Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.*

En este artículo, se faculta al Congreso de la Unión, así como a las Legislaturas de los Estados, para que dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expidan las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, es decir, afecten la legalidad al emitir actos de autoridad.

**Artículo 113.**

*Las Leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen*

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

En el artículo transcrito, se refiere a que las leyes que rijan la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, deberán contener obligaciones para dichos sujetos, así como las sanciones a las que se podrán hacer acreedores en caso de que no cumplan con las disposiciones a las que están obligados.

### **3.2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículo 47**

Como lo hemos expuesto en el capítulo que antecede, esta ley fue expedida en 1982 y su aplicación en el ámbito federal se circunscribe al juicio político y a la declaración de procedencia; mientras que en el ámbito local del Distrito Federal regula el Procedimiento Administrativo Disciplinario. Al respecto se transcribe la Ley.

#### **TITULO TERCERO Responsabilidades Administrativas**

##### **CAPITULO I Sujetos y obligaciones del servidor público**

**Artículo 46.** *Incurrir en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley.*

El artículo anterior refiriere a los servidores públicos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 108.

**Artículo 47.** *Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:*

Del anterior artículo se advierte las obligaciones que todo servidor público deberá observar al desempeñarse en el empleo, cargo o comisión que se le haya encomendado, mismas que fueron transcritas en el capítulo que antecede, por lo que en obvio de innecesarias repeticiones, se tienen en éste apartado por reproducidas como si a la letra se hubieren insertado.

Por otra parte, del precepto legal en análisis podemos advertir que cada una de las fracciones de éste lleva implícita la observancia de alguno de los principios que consisten en la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen la función pública, de conformidad con el numeral 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **3.3. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículo 8°**

De acuerdo a lo que ha quedado expuesto en el capítulo anterior, ésta ley fue publicada en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación el miércoles 13 de marzo de 2002.

## **TITULO SEGUNDO**

### ***Responsabilidades Administrativas***

#### **CAPITULO I**

#### ***Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público***

***Artículo 7.*** *Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.*

En este precepto se advierte que conserva los mismos principios contenidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

***Artículo 8.*** *Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:*

- I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;*
- II. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;*
- III. Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;*
- IV. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;*
- V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;*
- VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;*
- VII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;*
- VIII. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;*
- IX. Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;*
- X. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;*
- XI. Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.*

*El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus*

*instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;*

- XII.** *Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión. Habrá intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión. Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;*
- XIII.** *Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;*
- XIV.** *Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;*
- XV.** *Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;*
- XVI.** *Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;*
- XVII.** *Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;*
- XVIII.** *Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;*
- XIX.** *Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;*
- XX.** *Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes,*

*prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;*

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

**XXII.** *Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;*

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

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

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

De las transcritas fracciones, se advierten las obligaciones que deben observar los servidores públicos que desempeñen empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal. de manera esencial las fracciones del citado artículo, contienen las mismas disposiciones que señala el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, asimismo se advierte que cada una de las fracciones lleva implícito la observancia de alguno de los principios que consisten en la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen la función pública, de acuerdo a lo establecido en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Cabe mencionar, que las autoridades facultadas para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de conformidad con su artículo 3º, son las siguientes:

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;*
- II. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;*
- III. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;*
- IV. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;*
- V. Los tribunales de trabajo y agrarios;*
- VI. El Instituto Federal Electoral;*
- VII. La Auditoría Superior de la Federación;*
- VIII. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;*
- IX. El Banco de México, y*
- X. Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes*

De la transcripción que antecede se colige que de las autoridades que cuentan con facultades para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se excluye al Gobierno del Distrito Federal.

### **3.4. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**

Esta Ley es reglamentaria del apartado B) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el sábado 28 de diciembre de 1963.

**Artículo 3.** *Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.*

A través del citado artículo, esta ley determina a quienes considera como trabajadores, sin embargo, de acuerdo su artículo 8 señala que los trabajadores de confianza quedan excluidos de la observancia de esta ley.

**Artículo 44.** *Son obligaciones de los trabajadores:*

- I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos.*
- II. Observar buenas costumbres dentro del servicio.*
- III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo.*
- IV. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.*
- V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.*
- VI. Asistir puntualmente a sus labores;*
- VII. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y*
- VIII. Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.*

En este artículo se enlistan las obligaciones que deben observar los trabajadores al servicio del Estado; sin embargo, a diferencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no tiene observancia para todo individuo que realice una función pública, únicamente constriñe a los sujetos que la misma Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado refiere.

### **3.5. Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal**

Expedidas a los once días del mes de marzo de mil novecientos noventa y ocho.

**Artículo 81.** *Son obligaciones de los trabajadores;*

- I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes en las unidades de su adscripción y a las Leyes y Reglamentos vigentes;*
- II. Observar buenas costumbres dentro del Servicio;*
- III. Guardar reserva de los asuntos de que tenga conocimiento con motivo de su trabajo;*
- IV. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros, dentro del servicio,*
- V. Asistir puntualmente a sus labores;*

- VI. Asistir a los cursos y actividades en materia de capacitación, adiestramiento y especialización para mejorar su preparación y eficiencia, dentro del horario de labores que tenga establecido el propio trabajador;*
- VII. Manejar apropiada y honestamente los documentos, correspondencia, valores y efectos que se le confíen con motivo de su trabajo;*
- VIII. Cuidar y conservar en buen estado los muebles, máquinas y útiles que se le proporcionen para el desempeño de su trabajo, de tal manera que solo sufran el desgaste propio de su uso normal, debiendo informar a sus superiores inmediatos los desperfectos causados en los citados bienes, tan pronto como los advierta;*
- IX. Avisar a sus superiores de los accidentes que sufran sus compañeros;*
- X. Tratar con cortesía y diligencia al público;*
- XI. Cumplir con las comisiones que, en los términos del artículo 77 fracción XII de las presentes Condiciones, se les encomienden en lugar distinto del que desempeñe habitualmente sus labores, teniendo derecho a que se les proporcionen los gastos de viaje y a que se le paguen las diferencias de salario cuando vaya a ocupar un puesto superior;*
- XII. Abstenerse de hacer extrañamientos o Amonestaciones en público a sus compañeros;*
- XIII. Someterse a los reconocimientos médicos previstos en estas Condiciones, y*
- XIV. Cumplir con las demás obligaciones que les impone la Ley y estas Condiciones.*

Las relatadas fracciones, a diferencia de las leyes en materia de responsabilidades administrativas, no llevan implícita la obligación que todo servidor público debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que consiste en apegarse a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; sin embargo, el artículo en estudio, dispone de obligaciones que sería importante que se plasmaran en las leyes citadas en este apartado.

**Artículo 83.** *Queda prohibido a los trabajadores:*

- I. Aprovechar los servicios de sus subalternos en asuntos ajenos a las labores oficiales;*
- II. Ser procuradores o agentes de particulares y tomar a su cuidado el trámite de asuntos relacionados con el Gobierno, aún fuera de las horas de labores;*
- III. Hacer préstamos con interés a sus compañeros de labores, efectuar rifas o cualquier acto de comercio;*
- IV. Hacer préstamos con interés a empleados cuyos sueldos tengan que pagar, cuando se trate de cajeros o pagadores habilitados, así*

- como retener sueldos por encargo o por comisión de otra persona, sin que medie orden de autoridad competente por escrito.*
- V.** *Dar referencias con carácter oficial sobre el comportamiento y servicios de empleados que hubieren tenido a su órdenes;*
  - VI.** *Concurrir a sus labores en estado de ebriedad o bajo la influencia de algún estupefaciente, psicotrópico o droga enervante a que se refieren las disposiciones de la Ley General de Salud;*
  - VII.** *Cobrar al público por si o interpósita persona, gratificaciones por dar preferencia en el despacho de los asuntos que tiene encomendados;*
  - VIII.** *Dedicarse a asuntos ajenos a sus labores durante su jornada;*
  - IX.** *Incurrir en faltas de probidad u honradez durante sus labores o en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o al público en general, siempre y cuando no medie provocación u obre en defensa propia;*
  - X.** *Firmar por otro trabajador las listas de asistencia o marcarle la tarjeta para el control de la misma, con el objeto de encubrirlo por los retrasos o por faltas a su trabajo;*
  - XI.** *Cometer actos inmorales en su trabajo;*
  - XII.** *Ingresar a su centro de trabajo y/o oficinas después de las horas laborables, salvo que cuenten con la autorización escrita o verbal de sus superiores inmediatos;*
  - XIII.** *Comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia, la seguridad del lugar donde el trabajo se desempeñe o de las personas que allí se encuentren;*
  - XIV.** *Causar daños o destruir intencionalmente edificios, instalaciones, obras, maquinaria, instrumentos, muebles, útiles de trabajo, materias primas y demás objetos que estén al servicio del Gobierno, y*
  - XV.** *Hacer propaganda de ninguna clase en:*
    - a)** *Edificios del Gobierno*
    - b)** *Áreas de trabajo*
    - c)** *Vehículos oficiales o su utilización para este fin.**Lo comprendido en los incisos a y b se podrá llevar a cabo previo acuerdo entre el Gobierno y Sindicato exclusivamente para campañas sindicales.*

Se observa que las prohibiciones establecidas en las condiciones generales que se analizan, son de observancia para los servidores públicos subordinados, sin embargo, algunas de éstas no se encuentran previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ni en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos como de observancia general para el individuo que realice una función pública; no obstante, sería importante establecerlas como prohibiciones en estas leyes federales, como es la de concurrir a sus labores en estado de ebriedad o bajo la influencia de algún estupefaciente, psicotrópico o droga.

### **3.6. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal**

En el Distrito Federal, a la Contraloría General del Distrito Federal le corresponde conocer e investigar actos, omisiones o conductas de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; asimismo, le corresponde aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

***Artículo 34.** A la Contraloría General del Distrito Federal corresponde el despacho de las materias relativas al control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal.*

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

***XXVI.** Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, con motivo de quejas o denuncias de los particulares o servidores públicos o de auditorías practicadas por los órganos de control, para constituir responsabilidades administrativas, y determinar las sanciones que correspondan en los términos de ley, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el ministerio público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;*

El dispositivo que se estudia, precisa que la Contraloría General del Distrito Federal es el Órgano de la Administración Pública del Distrito Federal que ejerce las funciones de Control Administrativo, respecto de los actos de los servidores públicos en ejercicio de sus funciones.

### **3.7. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal**

En este reglamento, se determina específicamente el área de la Contraloría General del Distrito Federal que le corresponde conocer de actos, omisiones o conductas de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

**Artículo 104.** *Corresponde a la Dirección de Responsabilidades y Sanciones:*

- I. Conocer e investigar actos u omisiones de servidores públicos que pudieran afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, de los que tenga conocimiento con motivo de quejas o denuncias de los particulares o de servidores públicos, así como desahogar y resolver los Procedimientos Disciplinarios que de ellos se deriven, y determinar en su caso las sanciones que correspondan en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;*
- II. Conocer e investigar actos u omisiones de servidores públicos que pudieran afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que se desprendan de las investigaciones que realice la Dirección de Atención Ciudadana, de auditorías o revisiones practicadas por los Órganos de Control Interno, por la Dirección General de Auditoría, por la Dirección de Auditoría de Legalidad y Recursos de Inconformidad, así como desahogar y resolver los procedimientos disciplinarios que de ellos se deriven, y determinar en su caso las sanciones que correspondan en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.*  
*Además, podrá conocer e investigar actos u omisiones de servidores públicos, que pudieran constituir responsabilidad administrativa, derivados de las solicitudes de fincamiento de responsabilidades e imposición de sanciones promovidas por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o bien por la Auditoría Superior de la Federación, siempre que dichos actos u omisiones sean motivo de investigación en otro u otros expedientes radicados en esta dirección, a efecto de determinar las sanciones que en su caso correspondan;*
- III. Conocer e investigar, actos u omisiones de servidores públicos que pudieran afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que se desprendan de la aplicación de recursos federales en términos de los convenios celebrados con autoridades federales, o de los que tenga conocimiento por cualquier otro medio, y las demás que le asigne la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades, así como desahogar y resolver los procedimientos disciplinarios que de ellos se deriven, y determinar en su caso las sanciones que correspondan en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;*
- IV. Substanciar y resolver los recursos de revocación que se promuevan en contra de resoluciones emitidas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;*
- V. Acordar, cuando proceda la suspensión temporal de los servidores públicos de sus empleos, cargos o comisiones cuando a su juicio resulte conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones;*

- VI. Expedir previo cotejo, copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, así como de aquellos a los cuales se tenga acceso con motivo del desempeño de sus funciones; y*
- VII. Requerir de acuerdo a la naturaleza de sus funciones, información y documentación a las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, los Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública, Órganos de Control Interno, así como a proveedores, contratistas y prestadores de servicio, cuando lo estime conveniente.*
- VIII. Conocer, investigar y resolver sobre los actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidad administrativa, que se desprendan de los expedientes de investigación o de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios que le sean turnados por la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades, en el ejercicio de la facultad de atracción, prevista por los artículos 57 y 62 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y*
- IX. Las demás que se deriven de este Reglamento u otras disposiciones legales.*

El artículo transcrito establece las facultades de la Dirección de Responsabilidades y Sanciones a efecto de que coadyuve al titular de la Contraloría General del Distrito Federal, en la substanciación y resolución de los procedimientos administrativos disciplinarios.

## CAPÍTULO 4

### PROPUESTA SOBRE LA PROMULGACIÓN DE UNA LEY QUE REGULE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

#### 4.1. Cuestiones que pueden mejorarse en la promulgación del ordenamiento jurídico de responsabilidades administrativas de servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal

En el presente capítulo abordaremos las fallas y omisiones que consideramos presenta la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que actualmente regula las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal; asimismo, proponemos los términos en que pueden ser subsanadas, de promulgarse la ley que regule de manera exclusiva las responsabilidades administrativas de los citados servidores públicos.

#### 4.2. En el Procedimiento

El primer problema al que nos enfrentamos dentro del procedimiento es la falta de precisión por parte del legislador de cual es la norma que se aplicará de manera supletoria a todos los casos que la ley de la materia señala, lo cual implica por si solo, la primera gran falla u omisión de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que si bien será materia de otro punto, es menester dejar establecida tal inquietud.

Lo anterior se sostiene en atención a que el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone:

*“En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observaran las disposiciones*



*del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal”.*

Sin embargo, dicho capítulo corresponde al Título Segundo, relativo a los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político, declaración de procedencia, es decir, regula lo correspondiente al procedimiento que se instruye a los servidores públicos que son sujetos del juicio político, entendiéndose por estos a los enunciados en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que:

*“Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al congreso de la unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la Republica, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.*

*Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, solo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como correspondan...”*

Empero, el título que a nosotros nos interesa es el relativo al Título Tercero, Responsabilidades Administrativas, en el que se comprende a los servidores públicos a que se refiere el artículo 2 de la Ley en estudio, es decir, los mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen recursos económicos federales.

**“Artículo 108.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones (...)

*Los Gobernadores de los estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondo y recursos federales...”*

De lo expuesto podemos concluir que el legislador no fue claro respecto de cual es la norma supletoria en el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades de los servidores públicos, que no es competencia del Congreso de la Unión, ya que de ser así, hubiera especificado, al principio o fin de la ley, que en todos los casos a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos sería aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales y en lo conducente el Código Penal Federal.

Es de acotarse que tal y como ha quedado analizado en el presente trabajo, la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, misma que abrogó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha veintisiete de septiembre de mil novecientos setenta y nueve, sin que en las reformas que ha sufrido dicha ley a partir de su vigencia a la fecha, se haya hecho referencia a cual es el código procesal aplicable de manera supletoria respecto del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades.

Máxime que al principio el mas alto tribunal en este país, mediante criterio aislado sostenido por la entonces segunda sala, sostuvo que tratándose del procedimiento

administrativo la norma supletoria a éste lo era el Código Federal de Procedimientos Civiles, como se advierte de la tesis visible en la pagina 87, del semanario judicial de la federación, Sexta Época, Segunda Sala, Tomo Tercera Parte, CXVII, cuyo rubro y contenido es el siguiente:

**“PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.** *El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el código respectivo el que señala la normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la ley del acto, no puede agraviar al sentenciador”.*

No es hasta el año de dos mil uno, cuando se empiezan a sentar los primeros precedentes respecto de que el Código Federal de Procedimientos Penales y en lo conducente el Código Penal Federal es el aplicable al procedimiento administrativo disciplinario de determinación de responsabilidades, como se sostiene por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al momento de resolver la revisión fiscal 468/2000. Titular de la unidad de asuntos jurídicos de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Mediante sesión del día 26 de mayo de 2000, criterio consultable en la pagina 1767, del semanario judicial de la federación y su gaceta, tomo: XIII, febrero de 2001, tesis: i.8o.a.15 a, cuyo rubro y contenido es el siguiente:

**“LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. AL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN ELLA LE ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.** *Cuando la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no prevea algunas cuestiones sobre el procedimiento, así como la apreciación de las pruebas, respecto de los procedimientos administrativos que tengan por objeto investigar si la conducta de los funcionarios públicos se ajusta a las disposiciones*

*constitucionales y legales, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que tales servidores deben observar en el ejercicio de su cargo y, en su caso, fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva, la legislación aplicable en términos de lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es el Código Federal de Procedimientos Penales. dicha supletoriedad opera, no obstante que el citado precepto se encuentre ubicado en el capítulo IV, relativo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III del Título Segundo (procedimiento en el juicio político), pues la redacción de ese artículo permite establecer con claridad, que la intención del legislador no fue limitar la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales a las cuestiones no previstas en la sustanciación y resolución de los juicios políticos, sino a cualquiera de los procedimientos establecidos contra un servidor público.”*

Criterio que a la par se constituyó en jurisprudencia emitida por parte del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en la pagina 1701, del semanario judicial de la federación y su gaceta, tomo: XIII, febrero de 2001, tesis: i.7o.a. j/12, cuyo rubro y contenido es el siguiente:

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

Del anterior análisis podemos advertir que a partir de la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en mil novecientos ochenta y dos, hasta el año dos mil uno, (diecinueve años después), no existía un criterio determinado por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, así como de los Tribunales Colegiados, respecto de cual era la norma supletoria al procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades de los

servidores públicos, no obstante, de que los mismos se instruyeron a partir de la vigencia de la tan comentada ley.

En el punto 4.2.3. de este capítulo ahondaremos mas respecto a la supletoriedad, en cuanto al ofrecimiento, admisión y desahogo de las pruebas que presenta el procedimiento administrativo disciplinario, y la problemática que acarrea al personal de la Contraloría General del Distrito Federal.

Por otra parte, la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al no regular las respectivas fases del procedimiento administrativo disciplinario de determinación de responsabilidades iniciado en contra de los servidores públicos, viola la garantía establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en perjuicio de los gobernados que por razón de la actividad que desempeñen tengan la calidad de servidor publico.

Lo anterior se sostiene en atención a que si observamos lo dispuesto por el artículo 14 de la carta magna, veremos que nadie puede ser privado entre otras cuestiones de sus derechos, sino es mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos y con las formalidades esenciales del procedimiento; ahora bien, en el caso del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, aun cuando los órganos de control interno se encuentran previamente establecidos a la instauración del procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidades, debe aceptarse que en un solo artículo, como lo es el diverso 64, y máxime en una sola fracción (I) de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no se pueden contemplar las formalidades esenciales del procedimiento, en atención a que el mismo es somero en cuanto a la audiencia de ley.

Para sostener lo anterior, debemos señalar que por formalidades esenciales del procedimiento la doctrina ha considerado como tales, a los principios formativos del procedimiento judicial que se juzgan necesarios para que las partes tengan la posibilidad real de lograr una decisión justa de la controversia planteada, y por ello

deben estimarse como un aspecto fundamental del derecho de defensa procesal. Las citadas formalidades están vinculadas de manera inseparable con los derechos o garantías procesales de las partes, es decir, con los derechos de acción y de defensa.

De acuerdo con el segundo párrafo del citado artículo 14 de la Constitución Federal, *"nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho"*.

Dichas formalidades se establecen de manera específica en el artículo 20 de la Constitución, que consagra los derechos del acusado en el proceso penal, entre ellas, el derecho a la libertad caucional; a no ser obligado a declarar en su contra; a conocer en audiencia pública y dentro de cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación ante el juez de la causa, la naturaleza y motivo de la acusación, a una audiencia pública en la que debe rendir su declaración preparatoria y confrontado con los testigos de cargo; a presentar los medios de prueba que considere conveniente; a ser juzgado en audiencia pública; a que el proceso se concluya antes de cuatro meses si se trata de delitos con pena máxima de dos años, y un año si la pena es superior; a ser oído en defensa por sí o por persona de su confianza, y en el caso de no tener quien lo defienda, se le presentará una lista de defensores de oficio para que elija al o los que le convengan, y si no quiere hacer el nombramiento, se le designará uno de oficio, en la inteligencia de que el acusado puede nombrar defensor desde el momento en que es aprehendido.

A su vez, el artículo 160 de la Ley de Amparo, se apoya en este precepto constitucional para establecer las violaciones procesales que afecten las defensas del acusado y que puede hacer valer en el Juicio de Amparo, como última instancia en el proceso penal, cuando impugne la sentencia definitiva pronunciada en el proceso ordinario respectivo. En las restantes materias procesales, es decir, civil y mercantil, administrativa y laboral, los aspectos específicos de las formalidades esenciales del procedimiento no están

consignadas en el texto constitucional, sino en sentido negativo en el artículo 159 de la mencionada Ley de Amparo, en cuanto establece las violaciones al procedimiento, que por afectar gravemente las defensas del reclamante, pueden invocarse en el Juicio de Amparo que se interpone contra la sentencia definitiva. Entre dichas infracciones podemos señalar: cuando el afectado no es citado al proceso o se le notifica en forma distinta de la prevista en la ley; cuando el interesado hubiese sido mala o defectuosamente representado en el mismo proceso; cuando no se le reciban las pruebas ofrecidas o no se desahoguen conforme a la ley; cuando se resuelva indebidamente un incidente de nulidad; cuando no se le concedan los plazos a que tiene derecho; cuando no se le proporcione la información necesaria; cuando el desechamiento de recursos le produzca indefensión, etcétera.

Ahora bien en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 64 establece:

*“La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:*

*I. Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se imputen, el lugar y hora que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho de ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de su defensor.”*

De la anterior transcripción se desprenden tres supuestos, a saber:

- a)** Se citará al servidor público presunto responsable a una audiencia.
- b)** Audiencia en la que tiene derecho a ofrecer pruebas; y,
- c)** Ofrecer sus alegatos en contra de los hechos que se le imputan.

De acuerdo a lo expresado por formalidades esenciales del procedimiento se advierte que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no existe algún apartado como en el Código Federal de Procedimientos Penales o en civil, relativo a las formalidades, situación que en un momento se ve subsanada con la supletoriedad de

alguna de las citadas normas, pero eso no es suficiente como para desistir de la idea de que debe existir una propia norma que no solamente contemple las acciones o omisiones de los servidores públicos, así como lo relativo a la audiencia de ley, sino que en su caso, también a efecto de mejor proveer y de esa manera evitar la supletoriedad, contemple tanto las formalidades a que se debe sujetar el procedimiento como las distintas etapas de las que está compuesto éste.

Probablemente lo que se pudiese llegar a pensar por parte de algunos estudiosos del derecho o legisladores, sería que con esto se haría más tardío el procedimiento, cuando en realidad es todo lo contrario, ya que una norma que por si sola contemple tanto los aspectos adjetivos como sustantivos del procedimiento de que se trate beneficia.

Ahora bien, si partimos de la base de que todo procedimiento a través del cual se pretende determinar una responsabilidad a un servidor público, debe asemejarse a un procedimiento del orden penal o del orden civil, según sea la corriente que se pretenda adoptar, (mismas que serán analizadas con posterioridad al tratar el tema de la supletoriedad), es decir, previo a cualquier proceso la autoridad debe hacerle del conocimiento al presunto responsable los hechos que se le imputan, para de esa manera respetar la garantía de audiencia, lo cual debe acontecer de similar manera en el procedimiento disciplinario de los servidores públicos, a efecto de que éste se encuentre en aptitud de ofrecer las pruebas que considere pertinentes, esto con el propósito de desvirtuar la responsabilidad administrativa a él imputada, evitando de esa manera dejarlo en un completo estado de indefensión.

En razón de lo expuesto en el presente punto, proponemos que de promulgarse una nueva ley que regule las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, se contemple un numeral en el cual se establezcan de manera puntual las distintas etapas que constituyen al procedimiento administrativo disciplinario, así como la manera en que éstas deben desahogarse.



#### 4.2.1. La Prescripción

En lo conducente cabe señalar que la doctrina ha sustentado que la prescripción es la adquisición o pérdida de derechos y obligaciones por el transcurso del tiempo, según se trate de prescripción positiva o negativa, concepto que es retomado por la legislación mexicana, aplicándolo a todos los sistemas procesales, de entre los cuales, tenemos los sistemas procesales punitivos (entre ellos el administrativo), en donde la prescripción consiste en que la autoridad pierda sus facultades sancionadoras por el simple transcurso del tiempo, cuando no ejercita las mismas dentro del término establecido para tal efecto en el ordenamiento de origen; en este orden de ideas, se tiene que dicha figura jurídica está contemplada en el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, numeral del que se desprende que las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que la propia Ley prevé, para su ejercicio se sujetarán a los siguientes términos:

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

*II. En los demás casos prescribirán en tres años.*

*III. El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.*

*En todos los casos de prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64.”*

De la lectura del citado precepto legal, podemos advertir dos situaciones que contempló el legislador, mismas que en si reflejan otra falla u omisión de la ley, en el sentido de que toda aquella conducta u omisión que no cause daño económico será perseguible hasta los tres años, lo cual en un momento resulta absurdo, cuando en la primera hipótesis se establece que si no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal prescribe en un año.

Para comprender lo anterior es necesario señalar los siguientes ejemplos:

1. En el caso de que un moto-patrullero realice de manera inadecuada el llenado de una boleta de infracción, al establecer un precepto legal del Reglamento de Transito, que no concuerda con la falta cometida por el infraccionado, esto no trae como consecuencia un daño económico causado al erario del Gobierno del Distrito Federal, y al servidor público por esa simple falta se le podría instruir procedimiento tres años después de haber cometido esa conducta irregular.

2. Por otra parte, a alguien que si causó un daño que no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, como podría ser la perdida de una máquina registradora o aparato telefónico, conducta que lleva implícito un daño económico causado al patrimonio del Gobierno del Distrito Federal, cuando éste no rebasa de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, sólo se le podrá instruir procedimiento en el lapso de un año, posterior a que esa conducta se sucedió.

Los anteriores ejemplos permiten concluir que la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no es congruente respecto del fenómeno jurídico de la prescripción, en razón de lo siguiente:

**a)** No es dable estimar que el término de un año para que opere la prescripción sí se surte para aquellos que causen un daño u obtengan un beneficio menor a diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y no para aquellos que no causen ese daño o reciban tal beneficio, pues es obvio que la segunda conducta es menos grave que la primera; y,

**b)** Tampoco es dable aceptar que a quien no cause ese daño u obtiene beneficio con su conducta, se le apliquen las mismas reglas de procedimiento que a aquellos que además de ocasionar un daño patrimonial, lo hacen por un monto que supera los diez meses de salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

En términos de lo expuesto consideramos que para una mejor regulación de la figura jurídica de la prescripción, debe atenderse a la gravedad 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, 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.

#### **4.2.2. La Audiencia de Ley**

El tema a tratar en este punto, es lo relativo a que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no se estableció de manera clara y expresa por parte del legislador que el servidor público presunto responsable “tendrá” que comparecer ante la autoridad que conozca del asunto, es decir, a diferencia de otras normas jurídicas, no establece como imposición la obligación a cargo del servidor público de comparecer al desahogo de su audiencia de ley.

Lo anterior se sostiene, sobre la base de un análisis comparativo realizado entre los artículos 64, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, los artículos 86 y 87 del Código Penal Federal, en el sentido de que el primer precepto señalado, de su redacción no se advierte que tendrá que comparecer, en tanto que en los dos últimos preceptos citados si se observa que el inculpado deberá comparecer a la audiencia de derecho, la cual se traduce en la audiencia de ley a que se refiere el artículo 64, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Esto es, hasta en tanto, el legislador no sea claro de cual es la forma en que debe comparecer el servidor público presunto responsable, da la oportunidad de que el servidor público se rehúse a presentarse o lo haga por conducto

de otra persona, que de alguna manera, ya sea como defensor, apoderado o representante legal.

En el caso de que se rehúse presentarse, la ley de la materia o en su caso, el Código Federal de Procedimientos Penales o el Código Penal Federal, aplicables supletoriamente al procedimiento administrativo disciplinario señalan como debe procederse.

Esto tiene su sustento en el espíritu de las leyes, respecto de que no se puede continuar con el procedimiento penal si no se cumplimenta la orden de aprehensión o cita de comparecencia dictada, (con ello, la interrupción de la prescripción, las causas auxiliares mantenidas en el archivo del juzgado), esto para cumplir con las garantías que todo acusado tiene.

Sin embargo, en el procedimiento administrativo disciplinario, no existe la citada circunstancia.

Además, si el servidor público presunto responsable decide comparecer por medio de otra persona, llámesele defensor, persona de su confianza, representante o apoderado, tampoco se encuentra establecido cual es la forma y los requisitos que estos deben reunir para efectos de la representación.

En consecuencia de lo analizado en el presente apartado, proponemos se regule de una forma clara y precisa la manera en que el servidor público que sea considerado presunto responsable de haber incurrido en alguna irregularidad administrativa, debe desahogar su derecho de audiencia

#### **4.2.2.1. La declaración y formulación de preguntas**

Otra falla u omisión que consideramos presenta la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es lo relativo a la audiencia de ley, en razón de que el

artículo 64, fracción I, menciona entre otros aspectos que al servidor público se le citará a una audiencia en la que se harán saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan, su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga.

Como podrá advertirse en ningún momento se hace referencia a que el servidor público deberá o podrá declarar en relación con los hechos que se le imputan, simplemente se le otorga el derecho de ofrecer pruebas y de alegar, y no es correcto considerar que a través de sus alegatos se pueda sustituir la declaración del mismo, respecto de la responsabilidad que se le imputa, pues una cosa es la declaración y otra distinta el alegación.

Por la primera de ellas debemos entender el acto efectuado por el acusado ante la autoridad que conozca de la causa o procedimiento que se le instruye en su primera comparecencia ante ésta, para establecer la versión de los hechos y conocer los cargos que se le hacen, a fin de que pueda preparar su defensa.

En tanto es correcto considerarla a la alegación como la exposición oral o escrita de los argumentos de las partes sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones una vez agotada la etapa probatoria y con anterioridad al dictado de la sentencia de fondo en las diversas instancias del proceso.

Dichas definiciones permiten establecer que la declaración es antes del periodo probatorio, y las alegaciones después de éste, pero que sucede en el procedimiento administrativo disciplinario de determinación de responsabilidades de los servidores públicos, cuando expresamente no se encuentra establecido en el artículo 64, fracción I de la ley en estudio, que el servidor público puede y debe declarar, esto podría suponer que se viola en su perjuicio las garantías de audiencia y adecuada defensa, al no poder declarar, o en su caso, a negarse a declarar.

En la actualidad si un servidor público no desea declarar, la autoridad ante la que se instruye el procedimiento administrativo correspondiente, no lo puede obligar o en su caso hacer constar que se rehusó a declarar (como se hace en el procedimiento penal al dejar establecido que el acusado se reserva su derecho a declarar), porque en realidad legalmente no puede hacer constar ninguna de las dos situaciones.

Pero en otro aspecto tocante al mismo punto, en el caso de que el servidor público presunto responsable sea su deseo declarar y la autoridad le sostenga que no ha lugar, en razón de que solamente en la audiencia de ley podrá ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, sobre que bases podrá sentarse la litis en el procedimiento administrativo disciplinario, en el sentido de que el quejoso también pueda demostrar que lo declarado por él concatenado con sus pruebas desvirtúa la o las irregularidades a él imputadas, ya que cual sería el caso de ofrecer pruebas si previo a éstas no se menciona a través de su declaración que es lo que pretende acreditar con dichos medios.

Otro aspecto ante el que nos encontramos con independencia de la declaración o no del servidor publico, es lo relativo al interrogatorio del que pueda ser objeto por parte de la autoridad administrativa, ya que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no contempla tal situación, pero sí en acatamiento a lo dispuesto por la jurisprudencia emitida por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se aplican las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales y las del Código Penal Federal, se podrá advertir que con fundamento en lo dispuesto por el artículo 154, último párrafo del primero de los ordenamientos citados, la autoridad le interrogará sobre su participación en los hechos imputados. Sin embargo, para el caso de que se pretenda interrogar, deberá primero existir una declaración por parte del servidor público presunto responsable, o una constancia en el sentido de que el mismo se negó a declarar, lo cual en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no se encuentra contemplado.

#### **4.2.3. Ordenamiento Adjetivo de aplicación supletoria al procedimiento administrativo disciplinario**

El presente punto lo referiremos al ordenamiento adjetivo que debe de aplicarse para el ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, en razón de que el artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sólo habla del derecho que el presunto responsable tiene de ofrecer pruebas; sin embargo, no refiere cual será la forma en que dichas pruebas deben ofrecerse, desahogarse y admitirse, por lo que si bien, la supletoriedad de diverso código procesal permitiría el desarrollo del periodo probatorio, también lo es que hasta en tanto no se mencione en la ley de la materia como será el procedimiento, éste estará sujeto a las normas procesales, tanto para la autoridad que instruye el procedimiento como para el servidor público presunto responsable.

Probablemente algunos pensarían que no existe problema alguno respecto de las pruebas, pero si se ahonda en el asunto, se vera que el Código Federal de Procedimientos Penales que debe aplicarse de manera supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al así haberse establecido mediante criterio jurisprudencial, permite que el campo de las pruebas se maximice al grado de que se admita como prueba todo aquello que se ofrezca como tal, siempre que pueda ser conducente y no vaya contra el derecho, a juicio del juez o tribunal (Artículo 206 Código Federal de Procedimientos Penales), señalando con posterioridad los siguientes medios de convicción: confesión, inspección, pericial, testimonial, confrontación, careos, documentales públicas o privadas; mismos que de señalarse de manera expresa en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, permitiría que el legislador contemplase la posibilidad en principio de que la audiencia debería de diferirse para la preparación y desahogo de éstas, así como dar mayor plazo al establecido en la citada ley, para resolver en razón de la valoración que se tiene que hacer de todos y cada una de las pruebas que permitan arribar al juzgador a la certeza de responsabilidad o no de carácter administrativo.

Esto es así, ya que de permitirse la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales en el procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos, se tendría que desahogar un careo contra aquél que sostiene o enderezo la acusación que dio origen al procedimiento, o más aún, a una diligencia de confrontación que aún cuando no se considerara conducente por la autoridad, el servidor público presunto responsable, deseara llevar, con el simple objetivo de hacer valer su derecho de defensa, sea con buen o mal propósito, misma que de nada serviría una vez iniciado el procedimiento en razón de que previo a éste, la autoridad debió de haber investigado quién es el servidor público responsable, tomando para ello en consideración que el particular quejoso o servidor público denunciante, señalará en que lugar, entendiéndose por esto a que Institución, pertenece el servidor público, o en su caso, la prueba de inspección o la prueba pericial, que por su simple conformación requieren de preparación y en su caso, de intervención de peritos o demás personas ajenas al procedimiento administrativo disciplinario, que permitan el debido desahogo de éstas, por lo que hace a la prueba testimonial la misma en sí, no guarda mayor complejidad siempre y cuando las personas que funjan como testigos radiquen en el lugar del procedimiento, ya que de no ser así, se tendría que solicitar el auxilio de distinta autoridad de igual jerarquía y actividad para el desahogo de ésta.

En razón de lo antes expuesto, consideramos prudente proponer que de promulgarse un ordenamiento jurídico que regule las responsabilidades administrativas de los servidores del Gobierno del Distrito Federal, se debe de incluir en éste, un artículo en el cual de manera precisa establezca el Código adjetivo que debe aplicarse de manera supletoria a lo no previsto en la ley de la materia, respecto al procedimiento administrativo disciplinario.

#### **4.3. En la Resolución**

En el presente apartado analizaremos lo correspondiente a la forma en que la autoridad que conozca del procedimiento administrativo disciplinario deba resolver sobre la responsabilidad administrativa del sujeto que haya o tenga la calidad de servidor público, es decir, los elementos que debe tomar en cuenta para considerar que una



conducta, llámesele acto u omisión, constituye una falta grave, en atención a que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no existe a semejanza de otras leyes parámetros sobre los cuales catalogar las mismas, para en base a ello imponer las sanciones a que hace referencia el artículo 53 de la ley en estudio.

#### **4.3.1. Elementos que determinan la gravedad de la responsabilidad en que incurren los servidores públicos**

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 de los Servidores Públicos, establece los elementos que se deberán tomar en cuenta para imponer dichas sanciones, de acuerdo a lo siguiente:

**“Artículo 54.** *Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:*

- I. La gravedad de la responsabilidad en que incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella;*
- 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 económico derivado del incumplimiento de obligaciones;”*

Ahora bien, tocante a la sanción por conductas con las cuales se obtenga un beneficio o se cause un daño o perjuicio económico, se tiene lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual establece lo siguiente:

**“Artículo 55.** *En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados...”*

En principio a nuestro entender fue mal redactado el mencionado artículo 54, ya que no se señala si dichos elementos se tomarán en cuenta para agravar o atenuar la responsabilidad en que se incurrió.

También, es de advertirse que por lo que hace a la gravedad de la responsabilidad no existen parámetros para determinar que es o no grave en el ejercicio y desempeño de las funciones de un servidor público.

A manera de ejemplo el artículo 51 del Código Penal Federal, localizado en el título tercero, denominado de la “Aplicación de Sanciones”, señala:

*“Dentro de los límites fijados por la ley, los jueces y tribunales aplicarán las sanciones establecidas para cada delito, teniendo en cuenta las circunstancias exteriores de ejecución y las peculiares del delincuente. cuando se trate de punibilidad alternativa el juez podrá imponer, motivando su resolución, la sanción privativa de libertad cuando ello sea ineludible a los fines de justicia, prevención general y prevención especial.*

*En los casos de los artículos 60, fracción VI, 61, 63, 64, 64 bis y 65 y en cualesquiera otros en que este código disponga penas en proporción a las previstas para el delito intencional consumado, la punibilidad aplicable es, para todos los efectos legales, la que resulte de la elevación o disminución, según corresponda, de los términos mínimo y máximo de la pena prevista para aquél. cuando se trate de prisión, la pena mínima nunca será menor de tres días.”*

En tanto, que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no existen esos límites marcados por parte del legislador, ya que si bien es cierto se toman en cuenta las circunstancias exteriores de ejecución y las peculiares, en este caso del servidor público, también lo es que no existe un catálogo de que conducta es grave o no, como acontece en materia penal, en donde se tipifican cuales son los delitos graves, así como la aplicación de sanciones respecto de delitos culposos o no culposos.

Idóneo sería que en materia administrativa se determinara que conducta son culposas y cuales no, para que sobre esa base se pueda determinar el grado de responsabilidad

que debe tener cada servidor público por su participación en la irregularidad advertida por un servidor público denunciante o por un particular quejoso.

Esto es, no es lo mismo, sancionar a un servidor público que por razón de cambio de turno haga entrega de su arma en el deposito correspondiente, la cual es dañada con motivo de haberse caído, y con ello ocasione daño al cañón de ésta, lo cual como se podrá advertir es una falta que atenta contra el patrimonio del Gobierno del Distrito Federal, pero dicha conducta no fue realizada con dolo o intención.

En otro ejemplo, el servidor público que por razón de su cargo, tenga bajo su mando a otros servidores públicos que dependan jerárquicamente de él, y que por razón de ello les ordenen elaborar una cuenta por liquidar certificada sin el soporte documental necesario para la expedición de ésta, actúa con el ánimo conciente de que su proceder no es el correcto al conocer la normatividad, por lo tanto se le debe de imponer mayor sanción que a cualesquiera de sus colaboradores.

En estos aspectos es donde se considera existe una falla u omisión por parte de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Pero aun más, si el juzgador considera que la sanción debe de ser la más grave con independencia de fundar y motivar la misma a fin de que se cumpla con el propósito ineludible de cumplir con los principios de legalidad, honradez e imparcialidad, que todo servidor público debe observar, para los fines de justicia, erradicación de ese tipo de conductas y prevención, deberá de contar con un precepto similar al artículo 51 del Código Penal Federal, para con ello cumplir la garantía de legalidad a que tiene obligación como autoridad.

Es decir, debe de atenderse a la naturaleza de la acción u omisión, culposa o dolosa, a la magnitud del daño causado o al bien que se pretenda proteger o que en su caso se hubiere puesto en peligro; circunstancias todas ellas que aun cuando en la actualidad se contempla por parte de la autoridad, en nada perjudicaría que se asentara

expresamente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, evitando de esa manera la supletoriedad de distinta norma.

Ahora bien, tocante a lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, preinserto en párrafos que anteceden, tenemos que no existe discrecionalidad en la determinación del monto de la sanción económico, ya que en todos los casos en que sea impuesta siempre será de dos tantos del beneficio obtenido, del daño o perjuicio causado; lo cual contraviene lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

*“Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinaran sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados...”*

De lo transcrito, es inconcuso que el citado artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contraviene lo dispuesto en el invocado precepto constitucional, en virtud de que no establece reglas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de graduar la cuantía de la sanción, obligando a la autoridad administrativa a aplicarla de manera fija, lo que le impide ejercer la facultad prudente del arbitrio para individualizar y cuantificar el monto de la sanción, provocando la aplicación de ésta a todos por igual, de manera invariable e inflexible.

En razón de lo anterior, se propone que se establezca un precepto jurídico en el cual se establezcan los elementos a los que la autoridad debe atender para individualizar la sanción, estableciendo como parámetro mínimo el beneficio obtenido o el daño y

perjuicio ocasionado y como máximo el equivalente a tres tantos de ello, para sí ser congruentes con lo estipulado por nuestra Carta Magna.

#### **4.4. Análisis de los beneficios que tendría la propuesta presentada**

De lo expuesto en el presente capítulo podemos afirmar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contiene fallas u omisiones que inciden para que el procedimiento administrativo disciplinario, que se instruyen en contra de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal por incumplimiento a sus obligaciones en el desempeño de sus funciones, así como su consecuente resolución, adolezca de las mismas, razón por la cual muchas de las resoluciones son declaradas nulas, en las relatadas condiciones consideramos que debe existir una Ley que sustituya a la actual legislación, que subsane las falla u omisiones que presenta, para regular de manera más estricta y precisa el actuar de los servidores públicos, y con esto erradicar la corrupción, deficiencia y negligencia de que adolece el servicio público, lo cual conllevaría beneficios de carácter jurídico, económico y social.

##### **4.4.1. Jurídicos**

Al respecto es de precisarse que la promulgación de una nueva legislación que suceda a la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que no contenga las fallas u omisiones que ésta presenta, se traduciría en la existencia de una ley de responsabilidades administrativas que sea oportuna, es decir, que sea acorde con las necesidades de la colectividad, que justificaría su formulación, sobre la base de que el ejercicio del servicio público tiene como finalidad la satisfacción de las necesidades colectivas en forma inmediata, continúa, concreta y espontánea, lo cual se conseguiría en la medida de que esta ley estaría dirigida a la concreción de tal finalidad, dotando a los órganos administrativos de facultades eficaces para que de manera oportuna se satisfagan las necesidades de la población de esta gran ciudad.

Una ley que regule de manera adecuada el procedimiento de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, permitiría dar cabal cumplimiento al principio de legalidad que constituye la columna vertebral de la actuación administrativa, en tanto que el quehacer administrativo debe sujetarse a lo que la ley prevenga.

#### **4.4.2. Económicos**

Se darían en la medida de que al existir un ordenamiento jurídico que regule de manera adecuada y precisa el procedimiento administrativo disciplinario, las resoluciones derivadas de estos, estarían dictadas sin vicios en algún o algunos elementos que las constituyen, a efecto de otorgarles validez y eficacia plena, tanto en fondo como en forma.

Lo anterior conllevaría a que las sanciones impuestas fueran más sostenibles, contrario a lo que en la actualidad sucede, en razón de que al dictarse una resolución derivada de un procedimiento administrativo que no se encuentra debidamente regulado, la sanción que se impone es recurrida y en la mayoría de las veces, como ha quedado expuesto, son declaradas nulas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, autoridad competente para conocer de las impugnaciones de los fallos de referencia; en consecuencia si por ejemplo se sancionó a un servidor público, al cual se le aplicó la sanción impuesta, consistente en una suspensión en sueldo y funciones por el término de noventa días, al declararse nulo el acto del que se derivó esta sanción, se le debe reinstalar en su cargo, pagándosele además los salarios que dejó de percibir, así como los accesorios que correspondan, causando tal circunstancia un menoscabo al erario del Gobierno del Distrito Federal, porqué tendrían que utilizarse recursos, destinados a otra actividad, para hacer frente a este tipo de contingencias. Lo cual se podría evitar al existir una eficiente y oportuna regulación de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de esta ciudad.

#### **4.4.3. Sociales**

En primer término, es de señalarse que el servicio público implica necesariamente, la responsabilidad del servidor público que mantiene y sostiene a un gobierno determinado, de manera que el servicio público es, finalmente, una de las más elevadas responsabilidades sociales, teniendo asimismo, como meta superior, cumplir con eficacia las responsabilidades previstas en las leyes.

Ahora bien, tocante a los beneficios que traería consigo la propuesta que se plantea en el presente trabajo, debe decirse que la promulgación de una ley que regule de manera más precisa y estricta, las obligaciones de los servidores públicos, así como las responsabilidades administrativas derivadas de su incumplimiento, satisfacerían los requerimientos de la sociedad, ávida de contar con instituciones creíbles y confiables en cuanto a la procuración e impartición de justicia.

Lo precisado en el párrafo que antecede encuentra sustento en el hecho de que una mejor regulación del actuar de los servidores públicos, tal vez y sólo tal vez, permitiría suprimir conductas irregulares en el personal adscrito a la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, en el entendido de que preverían que en caso de incurrir en éstas se incoaría en su contra un procedimiento de responsabilidades perfectamente determinado y que la sanción que se le imponga, derivada de la resolución dictada a ese procedimiento tendría validez y eficacia plena; lo anterior, en aras de evitar violaciones a las normas jurídicas que regulan el ejercicio del servicio público, a efecto de preservar la vigencia de los valores fundamentales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; que deben ser observados por todo servidor público en el ejercicio de sus funciones.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** Los antecedentes de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos en México, se remiten a la época de la Nueva España, pasando por diversas etapas hasta llegar a la emisión de la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

**SEGUNDA.** En el ámbito de competencia del Distrito Federal, tocante a la materia de responsabilidades administrativas, se sigue aplicando la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de 1982 y las reformas de la misma, con las deficiencias y omisiones que presenta.

**TERCERA.** El servicio público es una actividad general, uniforme, regular y continua, realizada por el Estado o por los particulares, conforme a las disposiciones legales que la regulan, para satisfacer las necesidades de la colectividad, cuya finalidad es el interés general.

**CUARTA.** Servidor público es toda persona física que ha formalizado su relación jurídica laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública.

**QUINTA.** Los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, incurren en responsabilidad administrativa, cuando en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, infringen las obligaciones a que están sujetos, contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, haciéndose merecedores a una sanción de: Apercibimiento privado o público, Amonestación privada o pública; Suspensión, Destitución del puesto, Sanción económica ó Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, cuya aplicación compete al superior jerárquico.



**SEXTA.** Las autoridades administrativas se encuentran vinculadas en los términos de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las obligan a cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y a emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación.

**SÉPTIMA.** El Procedimiento Administrativo Disciplinario de Responsabilidades, es aquel que se desahoga ante los Órganos Internos de Control con la única finalidad de determinar la responsabilidad en la que hubiere incurrido el servidor público presunto responsable de incumplir lo dispuesto en la Ley de la materia.

**OCTAVA.** La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no precisa cual es la norma que se aplicará de manera supletoria a todos los casos que la Ley en cita contempla.

**NOVENA.** La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es incongruente respecto del fenómeno jurídico de la prescripción, ya que no atiende a la gravedad que reviste el incumplimiento de las disposiciones que en el ejercicio de sus funciones el servidor público debe observar y que no siempre implica un beneficio o daño económico.

**DÉCIMA.** La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es omisa en establecer como obligación, a cargo del servidor público presunto responsable, la de presentarse de manera personal al desahogo de la audiencia de ley.

**DÉCIMA PRIMERA.** El procedimiento regulado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no hace referencia a que el servidor publico deberá o podrá declarar con relación con los hechos que se le imputan, simplemente se le otorga el derecho de ofrecer pruebas y de alegar.; sin que al efecto refiera cual será la forma en que las pruebas deben ofrecerse, desahogarse y admitirse.

**DÉCIMA SEGUNDA.** El legislador no fue claro respecto de cual es la norma supletoria en el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades de los servidores públicos, que no es competencia del Congreso de la Unión, ya que de ser así, hubiera especificado, al principio o fin de la ley, que en todos los casos a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos sería aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales y en lo conducente el Código Penal Federal.

**DÉCIMA TERCERA.** La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al no regular las respectivas fases del procedimiento administrativo disciplinario de determinación de responsabilidades iniciado en contra de los servidores públicos, viola la garantía establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en perjuicio de los gobernados que por razón de la actividad que desempeñen tengan la calidad de servidor publico.

**DÉCIMA CUARTA.** El artículo 54 la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no establece si los elementos que contempla. se deben tomar en cuenta para agravar o atenuar la responsabilidad en que se incurrió.

**DÉCIMA QUINTA.** La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contiene fallas u omisiones que deben ser subsanadas a efecto de que los procedimientos, que se instruyen en contra de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal por incumplimiento a sus obligaciones en el desempeño de sus funciones, así como las resoluciones derivadas de estos, sean eficaces.

**DÉCIMA SEXTA.** De emitirse un ordenamiento jurídico que regula de mejor manera el procedimiento administrativo disciplinario, las resoluciones derivadas de estos, serían efectivas para el fin que se persigue; lo cual traería consigo benéficos de tipo jurídicos, económicos y sociales, en aras de satisfacer las necesidades de la colectividad, finalidad última del servicio público.

## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, Parte General, 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo Especial, 3ª edición, Editorial Porrúa, México 1998.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático de los Trabajadores al Servicio del Estado, 2ª edición, Editorial Porrúa, México 1999.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso, 14ª edición, Editorial Porrúa, México 1999.

ARROLLO HERRERA, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, Editorial Porrúa, México 2000.

BOQUERA OLIVER, José María, Derecho Administrativo, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 15ª edición, Editorial Porrúa, México 2002.

CÁRDENAS, Raúl F., Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Editorial Porrúa, México 1982.

CASTELAZO, José R., El Régimen Constitucional y Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1987.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Editorial INAP, México 1992.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, 2ª edición, Editorial Limusa, México 2002.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 4ª edición, Editorial Porrúa, México 2001.

DROMÍ, José Roberto, El Procedimiento Administrativo, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986.

FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Ángel y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 41ª edición, Editorial Porrúa, México 2001.

GALINDO CAMACHO, Miguel, Derecho Administrativo, Tomo I, 2ª edición, Editorial Porrúa, México 1997.

GUERRERO OROZCO, Omar, Introducción a la Administración Pública, Editorial Harla, México 1985.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Editorial Porrúa, México 1993.

HERRERA PÉREZ, Agustín, Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Editorial Particular, México 1991.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael, Derecho Administrativo Primer Curso, 3ª edición, Editorial Harla, México 1994.

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México, 1999.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1998.

Segundo Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1998.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, 18ª edición, Editorial Porrúa, México 1996.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984.

## **LEGISLACIÓN**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México 2005.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial SISTA, México 2005.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Diario Oficial de la Federación, México 2002.

Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Editorial Porrúa, México 2005.

Código Federal de Procedimientos Penales, Editorial SISTA, México 2005.

Código Penal Federal, Editorial SISTA, México 2005.

## HEMEROGRAFÍA

LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, La Ley de Responsabilidades, un Código de Conducta del Servicio Público, Revista INAP-Praxis, número 65, México, 1984

## OTRAS FUENTES CONSULTADAS

DE PINA, Rafael y DE PINA Y VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, 27ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Burocrático, Tomo 5, Editorial Oxford, México 2002.

CD Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico

CD Enciclopedia Encarta 2002. Microsoft

info.jurídicas.unam.mx