

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **Legislación Vigente**

#### **1.- Introducción.**

El primero de enero de 1983 entró en vigor el actual régimen de Responsabilidades Oficiales para los Funcionarios y Empleados Públicos, compuesto por la Reforma y adiciones al título IV de nuestra Ley Fundamental, las cuales originaron el nacimiento de una nueva ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Siendo el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente Constitucional de nuestro País en esa época, en la que la renovación moral fue una de las notas características de la Reforma Administrativa, el Constituyente Permanente reformó integralmente el anteriormente citado Título Cuarto de nuestra Constitución. Como ya lo vimos en el análisis histórico que realizamos en el capítulo anterior; el mencionado Título IV, permaneció casi sin variación durante 65 años, debido a que el texto original de la Constitución de 1917 había adaptado básicamente lo

dispuesto por la Constitución de 1857 adecuándose, por supuesto, a la realidad histórica del momento en cuestión, ya que si bien es cierto el establecimiento de un régimen apropiado de responsabilidades de los servidores públicos ha sido una preocupación constante de nuestro sistema democrático, aunado a que la aspiración de los mexicanos siempre se ha caracterizado por consolidar un Estado de Derecho que exija a los servidores públicos que cumplan con un perfil de moralidad y honestidad; encontramos que estas reformas constitucionales adoptadas en diciembre de 1982 denotan una mejor técnica jurídica y ofrecen un tratamiento sistematizado y más completo de la responsabilidad de los servidores públicos, y es precisamente en estos trabajos legislativos donde se incluye por primera ocasión en la historia de México el calificativo de servidor público a las personas que, durante toda la historia de la Administración Pública de nuestro país, se les venía denominando Funcionarios y Empleados Públicos; rompiendo con una tradición que demostraba una cultura que ofrecía a los funcionarios públicos un estatus de superioridad que se filtraba a través del quehacer de la función Pública.

## **2.- Fundamento Constitucional.**

La modalidad de la denominación de servidor público, que fue establecida en el primer párrafo del artículo 108 constitucional, y que adoptaron las legislaturas de los Estados, ha venido a formar el nuevo carácter del servidor público, a la vez que permite la concientización del ciudadano de su derecho a exigir el debido cumplimiento de ese servicio, enterrando en nuestra historia la denominación de los llamados "*Altos*

*Funcionarios*” para dar origen a una verdadera igualdad ante la ley al tratar a todos los servidores públicos sin ninguna distinción, no dándole importancia a su jerarquía, rango o lugar de empleo.

Con relación a la responsabilidad del Presidente de la República se establece que solo podrá ser acusado por la Cámara de Diputados por traición a la patria y delitos graves del orden común ante la Cámara de Senadores quien resolverá conforme a la legislación penal aplicable; dejando a la actividad interpretativa del Congreso la labor de decidir que delitos se consideran graves reduciendo a cero los pocos delitos que señalaba taxativamente la Constitución del 1857 y que consistían en además de los de traición a la patria, delitos graves del orden común, la violación expresa a la Constitución y ataques a la libertad electoral, los establecidos en la Constitución de 1824 consistentes en traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, por cohecho soborno o actos dirigidos a impedir que se realizaran las elecciones del presidente, senadores y diputados, o que estos tomen posesión o que se ejerzan las facultades que se le atribuyen.

En el artículo 109 de nuestra Carta Magna encontramos la fundamentación a la Ley de Responsabilidad Federal de los Servidores Públicos objeto de nuestro estudio por lo que nos permitimos transcribirlo íntegro en razón a su importancia fundamental y que a la letra dice:

*“El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores Públicos y las*

*demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurren 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 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*

*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”.<sup>(1)</sup>*

Es importante tener una idea general de las nuevas responsabilidades en que los servidores públicos pueden incurrir a través de esta reforma, no sin perder la perspectiva que el presente trabajo está dedicado a analizar la responsabilidad administrativa, la cual encuentra su fundamento constitucional en el párrafo marcado con el número tres romano del artículo anteriormente transcrito y en el que encontramos una reforma que da respuesta al reclamo de un pueblo dinámico y participativo en la vida pública, y que propone establecer las directrices jurídicas a fin de que los servidores públicos realicen sus actividades con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, definiendo las obligaciones de los

---

Constitucion Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal Electoral. Ed Direccion del Secretariado del Instituto Federal Electoral. septiembre de 1996. p 94

políticos, la responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlos y las sanciones y procedimiento para prevenirlo y corregirlo.

Este Sistema se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: La penal, la civil, la política la administrativa.

La responsabilidad penal que respondiéndolo al criterio fundamental de la democracia, el cual establece que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, y en el que únicamente se señala la declaratoria de procedencia como requisito indispensable para juzgar por la vía ordinaria a los servidores públicos que gozan de fuero constitucional. De esta manera, dicho procedimiento se presenta como un instrumento para remover a los servidores públicos de alta jerarquía (sin utilizar dicha expresión) sin entregar a un órgano político como necesariamente es el Congreso la potestad para privarlos del patrimonio o lo que es peor aún, de su libertad, bienes jurídicos, que, definitivamente son tutelados por el Derecho Penal; y que por lo tanto, solamente que la autoridad judicial penal, así lo resuelva, dichos bienes podrían ser afectados, evitando, con esta medida los excesos de la posesión política.

Así mismo, la reforma en comento haciendo alarde de una magnífica jurisprudencia técnica en sus dos aspectos: sistemática jurídica y técnica jurídica esclareció y distinguió las responsabilidades de tipo político de las de carácter estrictamente penal como lo podemos observar en la fracción marcada con el número II del artículo 109 anteriormente señalado, el cual derogó el juicio por Jurado Popular para los llamados delitos oficiales y

que por lo general concluían con la absolución del procesado por dicho jurado, atendiendo a “razones de equidad” ya que de acuerdo con los estudios realizados por el Instituto de Administración Pública encontramos que los funcionarios de alta jerarquía raramente eran procesados, y dicho instrumento jurídico solo servía para proceder en contra de servidores de menor jerarquía que por un motivo u otro era indispensable su destitución.

En relación a las infracciones de carácter político, estas se refieren a aquellos actos u omisiones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, las cuales se encuentran previstas por el artículo 7 de la ley reglamentaria y que prevén conductas caracterizadas por negligencia, incompetencia, arbitrariedad o deshonestidad, con independencia de que las mismas tipifiquen o no algún delito sancionado por la legislación penal.

Por lo que sus sanciones se concretan a la destitución e inhabilitación del servidor público; debiendo distinguir los casos en que se considere que efectivamente existe una presunta responsabilidad penal, supuesto en que se deberá tramitar el juicio de procedencia, es decir que se substanciará solamente ante la Cámara de Diputados la destitución para después iniciarle un proceso penal ante las autoridades correspondientes; mientras que en el supuesto de que la conducta únicamente constituya infracciones de carácter político o el proceso se debía substanciar ante las dos Cámaras del Congreso en un proceso inspirado en el Impeachment Americano el cual fue concebido como una institución de censura para separar de su encargo al servidor público por haberle perdido la confianza.

Contrario al Impeachment de origen británico que correspondía a una verdadera jurisdicción ordinaria, ya que el parlamento se consideraba competente, para resolver sobre delitos y sanciones penales; así lo podemos corroborar en la mención que realizó el Lic. Jesús Orozco Enrique en sus comentarios a la fracción I del artículo 109 en el que señala a manera de ejemplo de la actividad del Impeachment Británico.

En relación a la responsabilidad civil debemos señalar que se encuentra establecida en el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, el cual a la letra dice:

*“El Estado tiene la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de sus atribuciones que les están encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos en los que solo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.”<sup>(2)</sup>*

De lo que deducimos que la Responsabilidad Civil no solo se trata de una responsabilidad derivada de actos entre particulares, si no también de aquellos realizados por servidores públicos que en el desempeño de un cargo oficio o comisión causen algún daño a los particulares o al propio

---

<sup>2</sup> Código Civil para el Distrito Federal, Ed. Mc Graw Hill, México, 1995, P. 367

*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 en beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios o de los daños y perjuicios causados”.*

*“La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que se hace referencia la fracción II del artículo 109 cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años”.*<sup>(4)</sup>

Claramente observamos que el Constituyente Permanente tuvo la intención de señalar los principios básicos en que se fundamentaría la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, la cual debía ser reglamentada por el Congreso de la Unión en una nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estos dispositivos reflejan el propósito de encontrar nuevas alternativas para sancionar al servidor

---

<sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit...p.98.

público deshonesto o incompetente en el nuevo concepto de moralización del sector público dentro de una esfera de actividades administrativas que se encuentra por su tradición histórica y su naturaleza jurídica de la función sancionadora del Estado en el umbral entre la legislación penal de la cual la Ley Reglamentaria no se pudo sustraer de su influencia resultando un procedimiento que como veremos en un capítulo especial, no cumple en todo lo que debiera con las expectativas de justicia de los mexicanos, por no ser sus disposiciones lo suficientemente precisas e idóneas para que al mismo tiempo de no permitir impunidades, tampoco impida la correcta gestión administrativa respetando las garantías de legalidad a que tienen derecho los servidores públicos al igual del común de los ciudadanos.

### **3.- La Ley Federal De Responsabilidades De Los Servidores Públicos.**

#### **A).-Denominación de la Ley.**

El espíritu que prevalecía en el titular del poder ejecutivo Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado con relación a los motivos que fundamentaban la creación de esta ley, nos lo hace saber en las palabras que envió al Congreso adjuntas a la exposición de motivos de la misma y que a continuación se transcriben:

*“H. Representación Nacional:*

*Estoy cierto de que la sola expedición, por buenas que sean, no acaba vicios ni prácticas arraigadas; pero también lo estoy, de que sin buenas leyes los compromisos políticos como lo es la*

*renovación que postulo corren el riesgo de convertirse en meros prédicas despojadas de efectividad.*

*Las leyes como las que planteo a esa H: Representación tienen también el propósito de que los poderes de la Unión revitalicen y compartan el compromiso de sanear la vida nacional, de reivindicar los usos republicanos y de responder a una viva demanda popular.*

*Por lo anterior, y con fundamento en la fracción I, del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, me permito presentar a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de decreto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en los siguientes términos”.*<sup>(5)</sup>

Ahora bien, en la exposición de motivos que presentó el Señor Presidente señala que la iniciativa que en ese momento presenta, define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, según las siguientes palabras textuales: *“Esta iniciativa propone reglamentar dicha propuesta de reformas constitucionales a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo”.*<sup>(6)</sup>

---

Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Publicos. Ed. Talleres Grafico de la Nacion. Mexico. 1992. p.18

Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Publicos. Op cit .p 8

Efectivamente al analizar el contexto de la ley, en el siguiente índice.

## **LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

### **TITULO PRIMERO.**

*Capítulo único.* Disposiciones generales.

### **TITULO SEGUNDO. Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político declaración de procedencia.**

*Capítulo I.* Sujetos, causas de juicio político y sanciones.

*Capítulo II.* Procedimiento en el juicio político.

*Capítulo III.* Procedimiento para la declaración de procedencia.

*Capítulo IV.* Disposiciones comunes para los capítulos II y III del Título Segundo.

### **TITULO TERCERO. Responsabilidades administrativas.**

*Capítulo I.* Sujetos y obligaciones del servidor público.

*Capítulo II.* Sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas.

### **TITULO CUARTO.**

*Capítulo único.* Registro patrimonial de los servidores públicos.

### **TRANSITORIOS.**

Nos encontramos con que la Ley está compuesta fundamentalmente de dos procedimientos uno correspondiente al Título Segundo que prevé

los actos que se realizarán ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia y el relativo al Título Tercero de las Responsabilidades Administrativas; por lo que en un estudio estrictamente de técnica jurídica observamos que el nombre de la ley pretende ser muy ambicioso al determinar Ley de Responsabilidades, sin hacer limitación de a que clase de responsabilidades específicamente se refiere, por lo que no cumple con las expectativas del lector que necesariamente en un análisis hermenéutico, la sintaxis del título de la misma lo lleva a deducir, que se incluye en dicha reglamentación la totalidad de la normatividad de las responsabilidades de los servidores públicos, como son además de las anteriormente señaladas y que prevé la ley; la penal, la civil y la laboral.

Por supuesto que quienes conocen la sistemática jurídica, sabrán que dichas responsabilidades se encuentran reguladas en el Código Penal, el Civil y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pero las leyes no son creadoras exclusivamente para los expertos en esta disciplina jurídica sino para ser comprendidas muy especialmente por el común de los ciudadanos, quienes tendrían una visión mas clara de su contenido si en el rubro de la misma se delimita la clase de responsabilidades, que se regulan en ella es decir responsabilidades políticas y administrativas.

## **B) Interpretación, Integración y Supletoriedad.**

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es

una reglamentación especial, que prevé el problema de técnica jurídica consistente en la existencia de lagunas de ley; el cual es resuelto por el artículo 45 de la misma que señala la supletoriedad del Código Penal y de Procedimientos Penales para efectuar el proceso de integración.

Lo anterior lo inferimos al interpretar dicho dispositivo que a la letra dice:

*“artículo 45.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal”<sup>(7)</sup>*

No obstante el texto anterior, doctrinalmente, han surgido dudas sobre la aplicabilidad de este dispositivo al juicio de responsabilidad administrativa debido a la ubicación del mismo, ya que como podemos apreciar en el índice, que se transcribió en el punto anterior; el numeral 45 se encuentra al final del Título Segundo que regula el procedimiento de la responsabilidad política.

Consideramos que no debemos tomar en cuenta la razón anterior; basándonos en el principio jurídico que reza “ *en donde la ley no distingue no debemos distinguir* la hipótesis que nos ocupa no distingue, por lo que al señalar; “ *las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta ley*” interpretamos que se refiere a la totalidad de las normas que forman la

misma, por lo que es un error realizar la exégesis de dicho dispositivo en sentido contrario a la letra de la ley.

La labor hermenéutica, se realiza en muy diferentes circunstancias, pues en ocasiones el texto legal es tan claro que “ *no es lícito eludir su letra*”<sup>(8)</sup> Contrariamente a lo que acontece cuando la expresión es oscura, pues tenemos que utilizar otros métodos “*para controlar, completar, restringir o extender su letra*”<sup>(9)</sup>

En la fórmula que analizamos; para iniciar un análisis interpretativo de dicho ordenamiento, es *indispensable primero que definamos el concepto de interpretación. Para el maestro García Maynez: “ interpretar significa desentrañar el sentido de una expresión”* y continua expresando “*el problema capital de la teoría de la interpretación es saber que debe entenderse por sentido de la ley*”<sup>(10)</sup>

Si en el presente caso empleamos el método exegético el cual consiste en encontrar la voluntad del legislador a través de una concepción filológica-histórica en la que se realizan estudios de los trabajos preparativos y las exposiciones de motivos de la norma en cuestión; a fin de descubrir la evolución de dicho ordenamiento; encontramos que el Procedimiento de Responsabilidades Administrativas tiene una tradición histórica de índole eminentemente penal. Ahora bien, por otra parte desde

---

Op cit., 967

\* Fenet. Recueil complet des travaux préparatoires du code Civil, tomo I, pag 7. Apud. Eduardo García Maynez. Introducción al Estudio del Derecho. Ed Porrúa, México, 1995, ed. 47, p. 344

Frace de Jhering. Apud. Eduardo García Maynez, Op cit , p 344

<sup>10</sup> Eduardo. García Maynez, Op. cit . p. 325

el punto de vista del método lógico sistemático, el cual busca el sentido lógico objetivo de la ley como expresión del derecho, podemos deducir que la norma de supletoriedad analizada y prevista en el artículo 45 anteriormente transcrito, reúne los requisitos exigidos por el razonamiento de los juicios lógico jurídicos toda vez que en la totalidad de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no encontramos un precepto contradictorio al señalado por lo que dicho ordenamiento puede catalogar de juicio universal necesario y verdadero, lo anterior porque no existe ninguna disposición que indique la contingencia de su aplicación en el caso de que se den los supuestos por el previsto y verdadero por estar investido de la formalidad de las fuentes legislativas del Derecho.

Existe otra clase de interpretación a la que también podemos someter bajo la óptica de su análisis al multicitado precepto; esta es la gramatical, y en la que consideramos que sin lugar a dudas también sale muy bien librado el sentido de la interpretación realizada, debido a que la terminología empleada por el legislador, no nos deja lugar a dudas del alcance del precepto, ya que las *palabras “las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta ley”* nos indican la totalidad de la ley, y por lo tanto la autoridad está obligada a resolver conforme al texto legal en virtud de que el significado de la misma se puede desprender de su descripción literal así nos lo explica magistralmente el maestro Edmundo Husserl, citado por García Maynes al señalar que “ *la significación de las palabras son el sentido mismo de las mismas en relación con su objeto y concluimos que el objeto*” de la expresión “*en esta ley*” significa la totalidad de la misma.

Una vez determinado el término de interpretación y los métodos que podemos utilizar para desentrañar el alcance de la norma en que se establece la supletoriedad de la ley penal, pasaremos a realizar un breve análisis de la figura jurídica de supletoriedad, la cual es definida por el ilustre jurista Licenciado Manuel González Oropeza como:

*“es la categoría asignada a una ley o respecto de uso, costumbres y principios para integrar una omisión en la ley o interpretar sus disposiciones en forma que se integren con principios generales contenidos en otras leyes.”<sup>(11)</sup>*

La doctrina ha considerado que cuando la referencia de una ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de las normas supletorias se harán en los supuestos no contemplados por la primera ley y que la complementará en las omisiones que se realicen ya sea por la imposibilidad de señalar absolutamente todos los supuestos normativos o voluntarios por razones de economía legislativa, en la que la técnica jurídica le permite a la autoridad acudir a las fuentes de una ley para deducir sus principios y subsanar sus omisiones y así evitar la reiteración interminable de normas generales en leyes especializadas, de esta manera la supletoriedad de la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico la que se observa generalmente en leyes especializadas con relación a leyes de contenido general que compartan la misma *“ratio legis”*

En nuestro sistema mexicano la Suprema Corte de Justicia de la

---

<sup>11</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Ed Porrúa. e Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM., Mexico. 1987.p 3019

Nación siguiendo el principio anteriormente comentado ha manifestado los siguientes criterios:

*“SUPLETORIEDAD DE LA LEY. Requisitos para que opere. los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de unas normas respecto de otras son: A) que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio; B) que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate; C) que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por la carencia total o parcial de la reglamentación necesaria, y D) que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos no puede operar la supletoriedad de una legislación en otra.*

*CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.*

*Amparo en revisión 124 92. Microtodo Azteca, S.A. de C.V. 6 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Gilda Rincón Orta. Secretaria: Ana María Serrano Oseguera.*

*Amparo en revisión 958 91. Desarrollo Galerías Reforma, S.A. de C.V. 19 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Gilda Rincón Orta. Secretaria Ana María Serrano Oseguera.*

*Amparo directo 1433 92. Gilberto Flores Aguilar y otros. 26 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Alejandro Villagomez Gordillo en sustitución de la Magistrada Gilda Rincón Orta. Secretaria: Ana María Serrano Oseguera.*

*Amparo directo 3582 92. Tumbo de la Montaña, S.P.R. de R.L. 9 de julio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretario: Luis*

*Arellano Hobelsberger.*

*Amparo directo 604 94. Videotique, S.A. de C.V. y otros 17 de febrero de 1994. Unanimidad de Votos. Ponente: Gilda Rincón Orta. Secretaria: Ma. Elisa Delgadillo Granados*".<sup>(12)</sup>

*"SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES CUANDO SE APLICA. La supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para integrar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes. Cuando la referencia de una ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de la supletoria se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley que la contemplará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones. Por ello, la referencia a leyes supletorias es la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones. La supletoriedad expresa debe considerarse en los términos que la legislación es una cuestión de aplicación para dar una debida coherencia al sistema jurídico. El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de leyes de contenido especializados con relación a leyes de contenido general. El carácter supletorio de la ley resulta, en consecuencia, una integración, y reenvío de una ley especializada a otros textos legislativos generales que fijen los principios aplicables a la regulación de la ley suplida; implica un principio de economía e integración legislativas para evitar la reintegración de tales principios por una parte, así como la posibilidad de consagración de*

---

<sup>12</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, octava época, tomo 76, abril 1994, Tesis I.40. C.J./58, p 33

*los preceptos especiales en la ley suplida*

*TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. PRIMER CIRCUITO.*

*Amparo directo 173 91 María Verónica Juárez Mosqueda. 3 de abril de 1991.*

*Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Gongora Pimentel. Secretario: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.*<sup>13)</sup>

Para complementar lo anterior, la doctrina a señalado los requisitos necesarios a fin de que exista la supletoriedad de una ley con respecto a otra, entre los cuales se señalan que, el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente y señale la ley aplicable; que la ley a suplirse contenga la institución jurídica de que se trata; que no obstante la existencia de esta, las normas reguladoras en dicho ordenamiento sean insuficientes para su aplicación al caso concreto que se presente, por falta total o parcial de la reglamentación necesaria; y que las disposiciones con los que se vaya a colmar la deficiencia no contraríen las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida.

#### **4.- Tesis del Derecho Penal Administrativo.**

Se ha sostenido en la doctrina la existencia de una rama del derecho, que tiene por objeto la regularización del poder disciplinario de la Administración Pública, denominada Derecho Penal Administrativo, disciplina que tiene como finalidad, *“establecer las infracciones o contravenciones administrativas destinadas a sancionar la violación de las*

---

<sup>13</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación octava época, tomo VII, Mayo, 1991

*leyes administrativas”.*<sup>(14)</sup>

Si a lo anterior le agregamos, el conocer el hecho de que la tendencia legislativa que ha imperado en México, con relación a los delitos Administrativos o Especiales, ha sido que desaparezcan estos de las leyes administrativas y sean tipificados por el Código Penal, con el objeto de mejorar la sistematización de dichas normas, que si bien son de naturaleza penal por constituir delitos, se desenvuelven en el mundo de la Administración Pública; tal es el caso de todas las figuras delictivas que se encontraban en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos de 1940; conductas que fueron derogadas por la ley de 1980 y sancionadas por las reformas al Código Penal Federal de 1982, quedando únicamente tipificadas las infracciones administrativas, en la misma.

Todo lo anterior aunado al análisis exhaustivo de cada uno de los preceptos que componen el título de responsabilidades administrativas de la ley en comento, nos llevan a la conclusión que encontramos en ella una clara tendencia a utilizar términos y procedimientos propios del Derecho Penal, lo que nos inclina a justificar la supletoriedad de los códigos penales y de procedimientos penales, a fin de que dicho ordenamiento cumpla con el principio de legalidad a que están sujetos todas las normas que constituyen nuestro universo jurídico mexicano.

---

<sup>14)</sup> Andres, Serra Rojas, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1994, p.155

## 5. Antítesis

Si bien es cierto todo lo anteriormente señalado, y la tradición histórica de nuestro sistema de responsabilidades es de naturaleza penal, debemos aclarar que ella se rompe con las reformas realizadas el 31 de diciembre de 1982 en donde el legislador quiso por primera ocasión en toda la historia de México establecer cuatro modalidades de la responsabilidad, la penal y la civil, que por supuesto deberán estar regidas por las leyes relativas; y la política y administrativa para las cuales crean una nueva ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos; la responsabilidad Política sigue teniendo su fundamento procesal en el derecho penal; mientras que la administrativa pretende basarse en un procedimiento autónomo regido por leyes administrativas en donde se incluye la competencia del Tribunal Fiscal, de la Federación habilitado por reforma de esa misma fecha para que empiece a conocer de dichos asuntos y en el que por lo tanto resuelva la pretendida responsabilidad administrativa de conformidad con el Código Fiscal, ordenamiento que regula los procedimientos ante dicho tribunal, y el Código Civil como supletorio a dicho procedimiento.

Tesis que nos parece pudiera haber sido la voluntad del legislador; pero que no resuelve, la razón del por que existen notas características del derecho penal que son incluidas en dicho procedimiento, a no ser que el legislador en su afán de crear un proceso autónomo deja aspectos sin resolver con respecto a elementos de culpabilidad, así como en los fundamentos que determinan la individualización judicial de las sanciones; como es el caso de la reincidencia, además de establecer un período para

realizar la investigación que presuma la responsabilidad del inculpado; disposiciones todas las anteriores propias de la ciencia penal y que al no ser claras y congruentes las normas que determinan ese proceso autónomo de responsabilidad administrativa, nos encontramos con un gran vacío en la legislación administrativa y aun en la normatividad de la materia civil incurriendo así en una de la más graves faltas en que el resultado del proceso legislativo puede incurrir, es decir la violación al principio de legalidad.

### **CAPITULO TERCERO**

## **La Responsabilidad de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado.**

### **1.- Preámbulo.**

Desde que el ser humano se organizó en un Estado, se tuvo la inquietud de la limitación del poder como un derecho natural del hombre, nos basta recordar, como las primeras tribus que formaron la humanidad, aplicaban el ostracismo para desterrar a sus jefes, cuando en algún momento se hacían sospechosos de intentar extralimitarse.

Siglos después en Roma, se prohibió a los cónsules en campañas militares regresar a la República sin autorización del Senado, bajo penas muy severas. Y en la Edad Media, los teólogos autorizaron el tiranicidio para castigar al soberano que cometiera graves abusos con sus súbditos.

En la Edad Moderna fue la Organización Política Inglesa la que sirvió de modelo a esta Institución, debido a que en la época de la Ilustración, fue el parlamento quien conquistó de manera paulatina las facultades para

sancionar a los colaboradores de la Corona. Este sistema fue trasladado a Estados Unidos desde donde ha tenido una gran influencia en América Latina.

Podemos hablar de un tercer sistema, en donde se encuadra la Constitución Francesa de 1791, que confiere la competencia exclusiva a una Alta Corte de Justicia, para vigilar la labor de los servidores públicos, basada en los mecanismos introducidos para las enseñanzas de Carlos Maria Secondat, Barón de Montesquieu, en virtud de las cuales realiza la distribución del poder entre varios organismos con el objeto de que cada uno de ellos sirva de freno a los demás.

Con el fin de conocer los criterios que prevalecen en otras naciones con relación a la responsabilidad de los servidores públicos, y así determinar sus notas comunes y las diferencias específicas dividimos las legislaciones según la situación geográfica de los países estudiados en dos categorías, pertenecientes al Continente Americano y al Europeo.

Generalizando, se pueden distinguir tres sistemas con relación a la autoridad que posee la facultad de exigir la responsabilidad de los funcionarios o servidores públicos los cuales son:

*1.- el legislativo que atribuye a la Cámara Popular la facultad de acusar a los Ministros, y a la Cámara alta o Senado de juzgarlos. Este sistema, a pesar de ser injusto, es el mas generalizado, estando vigente en Inglaterra, Italia, Hungría, Estados Unidos, Argentina, Brasil, Orange y Servia. En los países en que hay una sola Cámara, ésta acusa y juzga;*

2.- *Sistema judicial, que otorga a un tribunal especial, compuesto de jueces y magistrados, la competencia del juicio, previa la acusación parlamentaria, Síguese este sistema en Grecia, Bélgica (Tribunal de Acusación), Holanda, Suiza (Tribunal Federal compuesto de una Cámara de acusación (que conoce de crímenes y delitos contra la Federación; alta traición, conculcaciones del derecho de gentes, y delitos políticos), otra para la criminal, y otra de acusación). Austria ofrece la particularidad de que ambas Cámaras tienen el derecho de acusación;*

3.- *Sistema mixto, que se diferencia del anterior en que las Cámaras tienen participación en el Tribunal que ha de juzgar; lo sigue Alemania, en donde existe para esto el llamado Tribunal Supremo del Estado (staatsgerichtof), En Noruega el derecho de acusación pertenece a la Segunda Cámara del Storthing, que puede procesar igualmente a los miembros del Consejo de Estado, del Supremo Tribunal y del Storthing.<sup>(1)</sup>*

## **2- Legislación Americana.**

### **A.- Argentina.**

La Constitución argentina que entró en vigor en Octubre de 1983, después de veintitrés años de abrogada no establece ninguna ley específica sobre responsabilidad de los servidores públicos, por lo que la Ley de Contabilidad de la Nación no prevé un Tribunal de Cuentas en el que se

---

(1) Enciclopedia Universal Ilustrada, Ed. Espasa, Calpe, tomo XXXV. p.664

pueda enjuiciar a los magistrados y demás funcionarios; sin embargo en las Provincias si existe de manera indirecta: *“Una Oficina encargada de la Fiscalización de los recursos manejados por el Estado que se llama Contaduría General de la Nación”*<sup>(2)</sup>

Esta oficina no posee funciones judiciales y por lo tanto no dicta resoluciones que se puedan constituir en cosa juzgada con relación a la materia de responsabilidad, es más bien un Tribunal de Cuentas incorporado a un órgano de control interno que tiene competencia para revisar las finanzas de los Magistrados y Funcionarios.

Se distinguen en dicho país varias clases de responsabilidades en que pueden incurrir los gestores de la Administración Pública. La responsabilidad, solo alcanza un limitado grupo de funcionarios y magistrados, la civil, penal y administrativa, se aplica a los empleados y funcionarios en general, según sea el tipo de infracción cometida, una sanción civil de naturaleza patrimonial o una penal que afecta al funcionario en sus derechos personales, como es el de la libertad; y finalmente la sanción disciplinaria es aplicada al funcionario precisamente como tal, es decir en su carácter o calidad de funcionario público. Lo anterior de acuerdo con la Ley de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación y de la Contaduría General de la Nación que señala las obligaciones a que están sujetos los funcionarios públicos y que podemos resumir de la siguiente manera: *“A) Obligación de desempeñar las labores con la mayor diligencia posible, observando buena conducta,*

---

<sup>2</sup> Enrique Portal. Código Etico de Conducta de los Servidores Públicos Ed Instituto de Investigaciones Juridicas de UNAM. México. 1994. p 228.

*respetar a las personas que atienden. Ello se desprende al establecerse que los funcionarios deberán responder por los daños causados por su culpa o negligencia, y, por los actos y omisiones de disposiciones legales y reglamentarias (artículos 90 y 95 de la LCOTCNCGN).*

*B) Cumplir con las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos públicos para los fines establecidos. Los servidores encargados de la hacienda pública responderán de los daños causados en ésta por su negligencia y deberán cumplir con la que determinen la administración de los bienes del Estado (artículos 90, 91 y 95 de la LCOTCNCGN).*

*C) Contratación, adquisición y enajenación de los bienes públicos. Dentro de la legislación argentina se menciona que los servidores públicos deberán tener autorización por parte de su superior (de cada uno de los poderes) y comunicárseles a la Contaduría General, para la transferencia patrimonial del Estado, de lo cual se desprende que debe abstenerse de contratar, adquirir o enajenar un bien del dominio público directa o indirectamente, sin la previa autorización requerida (artículos 51-54, 58 y 59 de la LCOTCNCGN).*

*D) Realizar la declaración patrimonial. Los servidores públicos de los poderes del Estado responsables de rendir sus cuentas, deberán realizarlo mensualmente ante el Tribunal de Cuentas, y excepcionalmente en las comisiones especiales dentro de los treinta días siguientes al término de la Comisión o cada trimestre (artículos 90, 91, 96, 98 y 99 de la LCOTCNCGN).*

*E) Denunciar por escrito la responsabilidad administrativa de otros servidores públicos. Los servidores que reciban órdenes de realizar o abstenerse y se den cuenta que se realizará una infracción, deberán comunicarlo a sus superiores por escrito (artículos 95 y 118 de la LCOTCNCGN). ”<sup>(3)</sup>*

El procedimiento que se lleva a cabo ante la Contaduría no es con características jurisdiccionales, sino el de un antecedente de la ejecución judicial; consecuencia lógica de lo anterior es que sus resoluciones no traen aparejada ejecución, por ello no tienen el carácter de sentencia, pues no tienen en sí la fuerza ejecutiva que corresponde a dichas resoluciones, considerándoseles simplemente resoluciones emanados de un órgano administrativo, el cual para ejecutarlas necesita el auxilio del poder ejecutivo.

En Argentina también detectamos legislación en algunas prohibiciones con la cual está regulada por la Ley de Enjuiciamientos de Magistrados y Funcionarios la que prevé tribunales de cuentas como es el caso de la Provincia de Buenos Aires una de las que se considera más avanzada al respecto, ya que su tribunal es un órgano además de fiscalizador Consultivo, sus miembros son inamovibles, por lo que tienen libertad de actuar en una forma más eficaz y sin influencias de índole política.

---

<sup>3</sup> Rocto García Becerril, Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, op cit . ps.216 y207.

## **B.- Venezuela.**

Aunque la Constitución de Venezuela establece una Contraloría General de la República como sucede en México está no depende del Poder Ejecutivo, sino del Legislativo por ser Organo auxiliar del Congreso, la cual tiene como obligación realizar el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales. En su legislación encontramos un Código Ético establecido en el Reglamento sobre el Régimen Disciplinario para los Funcionarios Públicos de Carrera; el cual en primer lugar establece las bases para una carrera dirigida a los funcionarios Públicos, los que responden penal, civil, administrativa y disciplinariamente por los delitos, faltas, hechos ilícitos e irregularidades administrativas las cuales quedan resumidas en los siguientes puntos: *"A) Desempeñar las labores con la mayor diligencia posible, observar buena conducta, respetar a las personas que atiendan. Los funcionarios públicos deberán prestar sus servicios personalmente con la eficiencia requerida, guardando una conducta decorosa con toda consideración y cortesía debida (artículos 28, fracciones I y III, 59 fracciones I y II de la LCA).*

*B) Cumplir con las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos públicos y los fines establecidos. El funcionario público deberá vigilar, salvaguardar los bienes e intereses de la administración, cumpliendo con la Constitución, las leyes y los reglamentos (artículo 28, fracciones V y VII, de la LCA).*

*C) Guardar la reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo. Los funcionarios no deberán revelar asuntos*

*reservados, confidenciales o secretos, de los cuales tengan conocimiento (artículos 28 fracción IV y 62, fracción VII, de la LCA).*

*D) Respeto a sus superiores e inferiores. El funcionario público deberá acatar las órdenes e instrucciones de sus superiores jerárquicos y deberán tener consideración y respeto a sus superiores, subalternos o compañeros (artículos 28, fracción II y 60, fracción II, de la LCA).*

*E) No desempeñar o realizar funciones de otro cargo o comisión oficial o particular. Al desempeñar un cargo publico remunerado, el funcionario público estará impedido para desempeñar cargo, profesión o actividad ya sea público o privado (artículos 31-33 de la LCA).*

*F) Emplear a sus subalternos con los requisitos requeridos por las leyes y no hacer recomendaciones de personas que puedan obtener beneficios. Ambas leyes determinan que un funcionario público no podrá recomendar a personas determinadas para ser nombradas, obteniendo estas ventajas o beneficios de la carrera administrativa (artículo 60, fracción VI, de la LCA).*

*G) Excusarse en los casos requeridos por las leyes. Los funcionarios públicos deberán inhibirse del conocimiento de asuntos en que tuvieran interés directo ellos, su cónyuge o sus familiares (artículo 30 de la LCA).*

*H) Abstenerse de recibir dinero o regalos a consecuencia del ejercicio de sus funciones. Los funcionarios no deberán aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros, sin la autorización del Senado, ni*

*tampoco recibir dinero u otro beneficio material de particulares (artículos 29, fracción IV y 62, fracción VI, de la LCA).*

*Denunciar por escrito responsabilidades administrativas que tenga conocimiento. Los funcionarios están obligados a comunicar a la autoridad que corresponda los hechos que merezcan sanción administrativa (artículo 4 del RSRDFPN).*

*I) Cumplimiento de las disposiciones jurídico-administrativas. Los funcionarios públicos tienen la obligación de cumplir lo dispuesto en la constitución, las leyes, los reglamentos y los diversos actos administrativos (artículo 28, fracción VIII, de la LCA).*

*J) Contratación, adquisición y enajenación de los bienes públicos. Los funcionarios estarán impedidos para celebrar contratos o auspiciar gestiones de personas públicas o jurídicas por sí, por persona interpuesta o en representación de otro, con la República, los estados, los municipios (artículo 29 de la LCA).<sup>(4)</sup>*

Debemos aclarar que la Contraloría no tiene facultades jurisdiccionales ya que solo coadyuva con el Congreso en sus funciones; y que es la Corte Federal de Venezuela quien tiene facultades para conocer de las acusaciones contra el contralor y subcontralor.

El artículo 234 de la Ley Reglamentaria del Tribunal de Cuentas de ese país, actualmente establece:

---

<sup>4</sup> Op cit..ps 208 y 209

*“Artículo 234.-(a) Corresponde a la Contraloría General de la República el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como las operaciones relativas a los mismos. (b) La Ley determinará la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, así como la oportunidad, índole y alcance de su intervención.”<sup>(5)</sup>*

### **C- Brasil.**

En Brasil como en Venezuela es el Congreso Nacional el que tiene atribuciones para llevar la fiscalización contable, financiera presupuestaria, operacional y patrimonial de la Unión y de los entidades de la administración a través de un Tribunal de Cuentas de la Unión, el cual es competente para revisar las declaraciones patrimoniales tanto del presidente como de los demás servidores que manejan presupuesto o bienes de la Unión. Además se establece la jurisdicción local de responsabilidades para los estados, quienes pueden tener su propio tribunal de cuentas estatal de acuerdo al código ético; según se desprende del texto de la Constitución de la República Federativa de Brasil, promulgada el 24 de enero de 1961 en sus artículos 70 al 74, 114 y 115 que regulan tanto la actividad del Congreso de esta materia como la competencia y funciones de los Tribunales de Cuentas.

---

Tribunal de Cuentas (Accounting Bord). se puede consultar medio electrónico Internet. [http //www georgetown.edu/Lat Amer Political/Comparative.html](http://www.georgetown.edu/Lat_Amer_Political/Comparative.html)

En el estatuto de Funcionarios Públicos Civiles de la Unión de Brasil se encuentran enumeradas las siguientes responsabilidades de los Funcionarios Públicos: *“a) Desempeñar las labores con la mayor diligencia posible, observar buena conducta, respetar a las personas que atiendan. Los funcionarios públicos deberán dirigir sus actos de manera asidua, puntuales y discretos, además de tratar de no omitir un acto importante en el servicio (artículos 194, fracciones I a IV y 207, fracción IV, del EFPCU).*

*b) Cumplir con las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos públicos y los fines establecidos. El funcionario público está obligado a respetar la Constitución y el manejo de la hacienda pública (artículos 194, fracción VI y 207, fracción VI, del EFPCU).*

*c) Guardar la reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo. Los funcionarios públicos estarán obligados a guardar los secretos que tengan a consecuencia de su cargo (artículo 206, fracción VIII del EFPCU).*

*d) Respeto hacia sus superiores e inferiores. Los funcionarios públicos tienen la obligación de obedecer las ordenes superiores, excepto de cuando éstas sean ilegales y deberán referirse a ellas de manera respetuosa, pero podrán criticarlas desde el punto de vista doctrinario; además deberán respetar la ideología política de sus subalternos (artículos 194, fracción VII y 195 fracciones I y V de EFPCU).*

e) Realizar por escrito las irregularidades de que tenga conocimiento. El funcionario público deberá comunicar a su superior de las irregularidades de que tenga conocimiento en razón de su cargo. (artículo 194, fracción VII, del EFPCU).

f) No desempeñar o realizar funciones de otro cargo o comisión oficial o particular. El funcionario público no podrá desempeñar dos cargos o puestos públicos, ni tampoco desempeñar puesto privado, sólo en los casos señalados por las leyes y disposiciones reglamentarias de la Unión; además no podrá participar en la gerencia o en empresas industriales o comerciales ( artículos 188-192 y 194, fracciones VI y VII del EFPCU).

g) Abstenerse de recibir dinero o regalos a consecuencia del ejercicio de sus funciones por parte de particulares. El funcionario público no podrá valerse de su cargo para obtener provechos personales, como propinas, comisiones o regalos (artículo 195, fracciones IV y X del EFPCU).

h) Cumplimiento de las disposiciones juridico-administrativas. El funcionario público debe lealtad a las instituciones constitucionales y administrativas a las cuales sirve, además de a las normas legales y reglamentarias (artículo 194, fracciones V y VI del EFPCU).

i) Velar por la economía pública. El funcionario público deberá velar y vigilar que esté siempre en orden la economía y conservación del material que le fuere confiado y deberá pedir autorización a la autoridad competente para retirar cualquier documento u objeto de repartición

*(artículos 194, fracciones IX y X, 195, fracción II y 206, fracción VIII, del EFPCU).<sup>(6)</sup>*

El Tribunal de Cuentas de Brasil, está estructurado en su Ley Reglamentaria de la siguiente manera:

*“Artículo 73. El Tribunal de Cuentas de la Unión, integrado por nueve Ministros, tiene la sede en el Distrito Federal, su cuadro propio de personal y jurisdicción en todo el territorio nacional ejerciendo, en lo que cupiere, las atribuciones previstas en el art. 96.”<sup>(7)</sup>*

#### **D.- Colombia, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú.**

**Colombia.-** Es en la Ley 13 de 1984 donde el Estado de Colombia, pretende establecer un sistema disciplinario aplicable a todos sus funcionarios públicos, abarcando las tres competencias; nacionales, departamentales y municipales. En dicha ley encontramos la diferencia entre falta disciplinaria y sanción, ya que la primera se considera “ *el incumplimiento de deberes o abusos de los derechos, o la incursión por los empleados en prohibiciones*”<sup>(8)</sup> contemplándose que dan lugar a la destitución; además también se consideran sanciones: La amonestación escrita y censura con anotación en la hoja de vida a cargo del superior

---

<sup>6</sup> Rocio Garcia Becerril. Op.cit , ps 210.211 y 212

Francis Delcépre. L'elaboration du droit disciplinaire de la ponction publique. Paris. LG D V .1969  
Apud Jaime Vidal Perdomo, Derecho Administrativo, Ed. Temis. Mexico

<sup>8</sup> Jaime Vidal Perdomo, Código Etico Op cit., Colombia , p 377

inmediato; multa hasta cierta cuantía y suspensión hasta por 30 días, a cargo del Jefe del organismo o dependencia regional y la destitución por la autoridad nominada.

La imposición de las anteriores sanciones señaladas no impide la posibilidad de que se inicie un procedimiento disciplinario ante la Procuraduría General de la Nación, quien está autorizada por la Constitución para supervigilar la conducta de los funcionarios públicos. Cabe aclarar que dicho procedimiento disciplinario es independiente de la responsabilidad penal, cuya responsabilidad alcanza a los empleados que hayan cesado en sus funciones y la acción prescribe en cinco años.

En este sistema administrativo encontramos establecido el servicio civil de carrera administrativa, en la Ley 13 de 1984, el cual está regulado por el Consejo Superior del Servicio Civil que estará integrado por una representación de los partidos liberal y conservador, el jefe del departamento administrativo, el director de la Escuela Superior de la Administración Pública, un representante elegido por los empleados y representantes del Congreso Nacional.

La realidad de la carrera administrativa es declarada en el informe del Departamento Administrativo del Servicio Civil al Congreso y el cual menciona “ *A escala nacional puede decirse que ha existido un cierto empeño en la puesta en marcha de la carrera; de otro lado, no obstante, por razones de pragmatismo político, se ve en ella un estorbo al libre nombramiento de funcionarios y una traba para remplazar a aquellos que la demanda política exige. No hay confianza en los niveles superiores de la*

*administración en los beneficios de la carrera ni se cree que a través de sus mecanismos se recluta el personal más idóneo. A escala departamental y municipal este buen propósito de tecnificación del Estado ha sido prácticamente inexistente”.*<sup>(9)</sup>

**Paraguay.-** “ artículo 203. El Tribunal de Cuentas será dividido en dos salas. La primera tendrá competencia exclusiva en los juicios contenciosos-administrativos; la segunda, en el control de las cuentas de inversiones del Presupuesto General de la Nación, sobre cuya ejecución informará anualmente al Poder Ejecutivo y a la Cámara de Diputados. La Ley podrá ampliar sus atribuciones ”<sup>(10)</sup>

**Uruguay.-** “Artículo 208. (a) El Tribunal de Cuentas estará compuesto por siete miembros que deberán reunir las mismas calidades exigidas para ser Senador. (b) Serán designados por la Asamblea General por dos tercios de votos del total de sus componentes. Regirán a su respecto las incompatibilidades establecidas en los artículos 123, 123, 124 y 125. (c) Sus miembros cesarán en sus funciones cuando la Asamblea general, que sustituya a la que los designó, efectúe los nombramientos para el nuevo período. (d) Podrán ser reelectos y tendrán cada uno de ellos, tres suplentes para los casos de vacancia, impedimento temporal o licencia de los titulares”.<sup>(11)</sup>

---

Informe al Congreso. Departamento Administrativo del Servicio Civil, publicado en Foro Colombiano, num 128. Colombia, 1980 Apud Jaime Vidal Perdomo, op cit .p 371

<sup>1</sup> Tribunal de Cuentas (Accounting Board). se puede consultar en medio electrónico, <http://www.georgetown.edu/lat Amer Political/Comporatvc/Consejo/Cuentas/mot 267.html>

<sup>11</sup> Tribunal de Cuentas (Accounting Board). se puede consultar en medio electrónico, <http://www.georgetown.edu/lat Amer Political/Comporatvc/Consejo Cuentas/mot 267.html>

**Bolivia.-** “Artículo 154.- Habrá una oficina de contabilidad y controlador fiscales que se denominará Contraloría General de la república. La ley determinará las atribuciones y responsabilidades del Controlador General y de los funcionarios de su dependencia. El Controlador General dependerá directamente del Presidente de la República, será nombrado por este de la terna propuesta por el Senado y gozará de la misma inamovilidad y período que los Ministros de la Corte Suprema de Justicia”.<sup>(12)</sup>

**Chile.-** “Artículo 87.- (a) Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva. (b) El Controlador General de la República será designado por el presidente de la República con acuerdo del Senado adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio, será inamovible en su cargo y cesará en él al cumplir 75 años de edad”.<sup>(13)</sup>

**Ecuador.-** “Artículo 113.- La Contraloría General del Estado es el organismo técnico y autónomo que controla el manejo de los

---

Organo Contralor Inspector General. se puede consultar medio electronico. Internet. [http://www.georgetown.edu/Lat\\_Amer\\_Political/Comporative/Consejo/Contraloria/mot\\_263.html](http://www.georgetown.edu/Lat_Amer_Political/Comporative/Consejo/Contraloria/mot_263.html)

<sup>13</sup> Organo Contralor Inspector General. se puede consultar medio electronico. Internet. [http://www.georgetown.edu/Lat\\_Amer\\_Political/Comporative/Consejo\\_Contraloria/mot\\_263.html/](http://www.georgetown.edu/Lat_Amer_Political/Comporative/Consejo_Contraloria/mot_263.html/)

*recursos públicos y la normatividad y consolidación contable de los mismos, el control sobre los bienes de propiedad de las entidades del sector Público y la asesoría y reglamentación para los fines indicados en este artículo. La vigilancia de la Contraloría se extiende a las entidades de derecho privado que reciban subvenciones estatales, en lo relativo a la correcta utilización de las mismas.*

**Perú.-** "Artículo 145.- (a) *La función de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública así como la de elaborar la Cuenta General, corresponden al Sistema Nacional de Contabilidad, el cual además propone las normas contables que deben regir en el país*".<sup>(14)</sup>

#### **E.- Estados Unidos de América.**

El Sistema Norteamericano, atribuye al Senado Federal la facultad exclusiva de juzgar a todos los altos funcionarios, es decir a los dotados de inmunidad incluyendo al Presidente de la República, pero en este último supuesto debe dirigir los debates el Vicepresidente y no la Suprema Corte de Justicia; de conformidad con el artículo I sección II, inciso C de la Constitución Federal de 1787.

En un estudio realizado por Alexis Tocqueville, en su clásico libro sobre la Democracia en América, sostuvo que la ventaja del juicio político

---

<sup>14)</sup> Tribunal de Cuentas (Accounting Board) se puede consultar medio electrónico. Return to Comparative Constitutional Law. [http://www.georgetown.edu/Lat\\_Amer\\_Political/Comparative.html](http://www.georgetown.edu/Lat_Amer_Political/Comparative.html)

norteamericano sobre el inglés era que no aplicaba penas judiciales, sino solo sanciones políticas de destitución por lo que, correspondía a los jueces ordinarios conocer de los mismos hechos tipificados como delitos; situación que no sucedía en Inglaterra o en Francia en donde era la misma Camara de Lores en el primero, y el Senado en el segundo, quienes aplicaban las penas; afectando de sobremanera la división de poderes; criterio que fue compartido por el tratadista y magistrado en la Corte Suprema de Norteamérica, Josephstory.

En este país encontramos que el control de la responsabilidad administrativa que se efectúa a través de la Oficina de Administración y Presupuesto dependiente del Departamento del Tesoro y a través de organismos sui generis, por tratarse de un sistema jurídico sajón; sin embargo existe una norma de conducta de los empleados del Organo Ejecutivo de los Estados Unidos, el que contiene: *"1.- Orden ejecutiva 12674 primera parte y 2.- reglamento de la parte 2635 del titulo 5 del código del reglamento Federal"*.<sup>(15)</sup>

En los cuales encontramos y resumimos las siguientes obligaciones y que serán sancionados, siempre y cuando actúen de mala fé. " a) *El servicio público exige lealtad a la legislación. Por ser este servicio un patrimonio de carácter público, exige de los empleados la lealtad a la Constitución, a las leyes, a los principios éticos y a los reglamentos supletorios de las agencias del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, por encima de las ganancias personales.* b) *Intereses*

---

<sup>5</sup> Rocio Garcia Becerril. Op.cit .p.214

*financieros. Los empleados públicos no deben poseer intereses financieros que estén en conflicto con el desempeño concienzudo de sus deberes, es decir, estará impedido para conocer de los asuntos relacionados con su propio interés o de su cónyuge, hijos o socios, a excepción de los casos señalados por las disposiciones legales (sección 2635.402 de las NECEOEEU). c) Guardar la reserva del conocimiento e información con motivo de su cargo. Los empleados no deberán participar en transacciones financieras utilizando información del gobierno que no es pública, ni permitir el uso impropio de dicha información para beneficio de ningún interés particular (sección 2635.703 de las NECEOEEU). d) Abstenerse de recibir dinero o regalos del ejercicio de sus funciones. Un empleado por razón de su cargo, no debe solicitar ni aceptar regalo alguno, ni ningún otro artículo de valor monetario de ninguna persona o entidad que busque una acción oficial de, hacer negocios con, o llevar a cabo actividades reguladas por la agencia del empleado; o cuyos intereses puedan ser afectados substancialmente por el desempeño o no desempeño de los deberes del empleado, así como aceptar regalos de subalternos, este último a excepción de los casos señalados en las disposiciones legales (subpartes b y c de las NECEOEEU). e) No comprometer al gobierno. Sin autorización, los empleados no deben estar comprometidos ni hacer promesas de ningún tipo, dando a entender que comprometen al gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica. f) No sacar provecho por el cargo. El empleado no debe aprovechar su cargo público para obtener ganancias particulares (sección 2635.702 de las NECEOEEU). g) Imparcialidad en sus actividades. Los empleados deben aprovechar imparcialmente y no dar tratamiento preferencial a ninguna organización privada ni a individuo alguno (sección 2635.502 de las NECEOEEU). h) Contratación,*

*adquisición y enajenación de los bienes públicos. Los empleados deben proteger y conservar la propiedad federal, y no deben usarla para actividades que no sean autorizadas (sección 2635.704 de las NECEOEEU). i) No desempeñar o realizar funciones de otro cargo o comisión oficial o particular. Los empleados no deben llevar a cabo trabajos fuera de su empleo. Incluso buscar o negociar empleos que estén en conflicto con sus deberes y responsabilidades gubernamentales (sección 2635.502, subparte f, y 2635.802 de las NECEOEEU). j) Denunciar por escrito cualquier falta de que tenga conocimiento. Los empleados deben denunciar a las autoridades correspondientes cualquier despilfarro, fraude, abuso y corrupción de que tengan conocimiento. k) Cumplimiento de sus obligaciones. Los empleados deben cumplir de buena fe sus obligaciones como ciudadanos, incluso todas sus obligaciones financieras justas, especialmente las que las leyes impone, como impuestos federales, estatales o locales (sección 2635.801 y 2635.809 de las NECEOEEU) l) Igualdad de oportunidades. Los empleados deben adherirse a todas las leyes y reglamentos que ofrecen igualdad de oportunidad a todos los ciudadanos estadounidenses, sea cual fuere su raza, sexo, origen nacional, edad o impedimento. m) Desempeñar labores con la mayor diligencia posible, observando buena conducta. Los empleados deben esforzarse por evitar cualquier acción que aparente estar violando las leyes o las normas de ética que se estipularon anteriormente. n) Honestidad. Los empleados deben llevar a cabo sus deberes empeñándose por realizar un esfuerzo honesto. (sección 2635.501 de las NECEOEEU)".<sup>(16)</sup>*

### **3.-Legislación Europea.**

---

<sup>(16)</sup> Op.cit..ps.214,215 y 216.

## **A.- Inglaterra.**

El Sistema Inglés inicia por la acusación de la Cámara de los Comunes ante la de los Lores la cual se constituye para este efecto como “High Court of parliament” (Cámara Alta del Parlamento), que actúa como órgano revisor respecto de los altos funcionarios del organismo ejecutivo, es decir del gobierno; con la característica especial de que las sanciones que aplican no solo son de carácter político sino también penal, debido a que resuelven sobre la culpabilidad del presunto responsable. El ejemplo más dramático lo constituye la sanción impuesta en 1694 a Carlos I, que consistió en su ejecución ordenada por Oliverio Cronwel, líder del parlamento en ese entonces.

## **B.- España.**

Los antecedentes del tema en España se remontan a épocas en que las cortes de Valencia sancionaban los actos de los oficiales del Rey.

Este sistema se le ha considerado judicialista, en virtud de que la decisión final tanto en la responsabilidad política y penal, contra los altos funcionarios la aplica el órgano supremo del poder judicial.

La Constitución de Cádiz de 1812 fundamentó la creación del Tribunal de Mayor de Cuentas el que fue creado en 1828 como un órgano colegiado de naturaleza gubernativo y Judicial, la cual se ejercía con carácter de delegado del rey, ya que a él le pertenecía la potestad de juzgar,

en 1851 fué reorganizado sobre bienes modernos, conservando su carácter supremo en la parcela jurisdiccional (judicial) tiempo despues en 1931 en la Carta Republicana se adopta el ejemplo de la Constitución austriaca de 1920, ya que su artículo 92 se dispone que la responsabilidad por infracciones a la Constitución y a las leyes debía exigirse ante las Cortes, a las cuales correspondía ejercer la acusación ante el Tribunal de Garantías Constitucionales.

Actualmente la Constitución de 1978, establece la creación del Tribunal de cuentas, el que en su artículo 136 establece la obligación a toda persona que maneje caudales o efectos de la Hacienda estará obligado a responder de su manejo al Tribunal de Cuentas; este concepto es semejante al que regula nuestra Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en relación a la determinación que se hace del servidor público.

La ley de Funcionarios Civiles del estado regula la responsabilidad ante las Cortes, una vez que el tribunal de Cunetas comuniquen las infracciones o responsabilidades en que hubiere incurrido algún funcionario y las cuales se resumen en la siguientes descripción: "a) *Desempeñar las labores con la mayor diligencia posible, observar buena conducta y respetar a las personas que atiendan. Los funcionarios públicos en el desempeño de sus atribuciones deberán guardar sigilo riguroso y respeto de los asuntos que conozca por razón de su cargo (artículos 80 y 88 inciso c, de la LFCE). b) Guardar la reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo. Los funcionarios públicos deberán guardar sigilo riguroso y respeto de los asuntos que conozca por*

*razón de su cargo (artículos 80 y 88, inciso c, de la LFCE). c) Respeto a sus superiores e inferiores. Los funcionarios deberán colaborar lealmente con respeto y obediencia hacia sus superiores jerárquicos, además deberán tratar con esmerada corrección y apoyo a sus inferiores (artículos 76 y 79 de la LFCE). d) No desempeñar o realizar funciones de otro cargo o comisión oficial o particular. Los funcionarios públicos están impedidos a desempeñar ejercicios de cualquier cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de sus deberes, así como desempeñar otro cargo de la administración estatal ( 82-86 de la LFCE). e) Supervisión y denuncia por escrito de responsabilidad administración de subalternos. Los funcionarios públicos que tengan a su cargo personal de la administración pública, no deberán tolerar, cubrir o inducir a la comisión de una falta porque incurrirán en responsabilidad (artículo 90 de la LFCE). f) Cumplimiento de las disposiciones jurídico administrativas. Los funcionarios públicos están obligados a acatar los principios fundamentales del movimiento nacional (Constitución Política de España) y demás leyes fundamentales (artículos 76 y 88 inciso e de la LFCE)".<sup>(17)</sup>*

### **C.- Francia**

Aunque la Institución de las Cortes de Cuentas tiene una gran tradición histórica en Francia ya que en la Declaración de Derecho del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto 1789, se establecía en el artículo 14: *“todos los ciudadanos tienen el derecho de unificar por si mismo, o por sus representantes la necesidad de la contribución pública, de aceptarla*

---

Op cit .ps.213 y 214

*libremente, de vigilar su empleo y determinar la cuota, la base, la recaudación y la duración*”<sup>(18)</sup> en su Constitución actual no se establece ningún mecanismo de control ni para el gasto público ni para regular las faltas cometidas por sus funcionarios públicos ; sin embargo crea el Consejo Económico y Social que es un órgano de consulta para la Corte de Cuentas, la que aun conserva mucha de la organización y composición que le estructuró el Emperador Napoleón Bonaparte, ley de 16 de septiembre del 1807.

Por primera ocasión en el estudio que realizamos del derecho comparado aparece la figura del “porquet” Ministro Público, la cual es representada por el Procurador General quien delega funciones a un consejero de primera clase para que intervenga en la Corte de Cuentas verificando que los responsables presenten sus cuentas en los plazos fijados por la ley, así como fiscalizar la actuación de las Cámaras de la Corte, convirtiéndose en un control dentro del sistema de control, aspecto que no habíamos encontrado en los demás legislaciones y que seguramente será muy conveniente a los intereses públicos.

La Corte de Cuentas en Francia tiene atribuciones jurisdiccionales y constitucionales prioritariamente, mientras que las de orden administrativo son ejercidas fundamentalmente por autoridades administrativas de orden inferior de conformidad con la ley que determina los derechos y las obligaciones de los funcionarios y que resumimos a continuación:

---

<sup>18</sup> Enrique Portal. Op cit .p.238

*“a) desempeñar las labores con la mayor diligencia posible, observar buena conducta, respetar a las personas que atiendan. Los funcionarios públicos consagran íntegramente su actividad profesional a las labores que les son confiadas, y tienen el deber de satisfacer las solicitudes de información del público (artículos 27, primer párrafo y 28, primera parte párrafo de la LDLOF). b) Guardar la reserva de los asuntos de que tengan conocimiento con motivo de su trabajo. Los funcionarios están obligados al secreto profesional en el ámbito de la normatividad institucional del Código Penal, así como de sus actos, informes o documentos de que tengan conocimiento en el ejercicio de sus funciones (artículo 26 de la LDLOF). c) respeto hacia sus superiores e inferiores Todo funcionario publico debe someterse a las instrucciones de sus superiores, salvo en los casos en que la orden dada sea manifiestamente ilegal (artículo 26 de la LDLOF). d) No desempeñar o realizar funciones de otro cargo o comisión oficial o particular. Los funcionarios no pueden ejercer a título profesional una actividad privada lucrativa de ninguna naturaleza; las condiciones en las cuales quede excepcionalmente derogada esta prohibición se encuentran determinadas por el Consejo del Estado (artículo 28, segunda parte del primer párrafo , de la LDLOF”.*<sup>(19)</sup>

El parlamento en Bélgica nombra a los miembros del Tribunal de Cuentas el cual sigue los parámetros establecidos por la legislación francesa debido a su cercanía con este país. Este tribunal si se encuentra establecido en la Constitución y su funcionamiento lo detallan sus leyes reglamentaria y orgánica del mismo; los que le dan un carácter

---

<sup>19</sup> Rocio Garcia Becerril. Op cit.,ps. 217 y 218

jurisdiccional y administrativo. El resultado de sus observaciones, son de especial interés para el parlamento en el proceso de creación de la ley del presupuesto ya que se le considera la piedra angular del mismo. Sus resoluciones se pueden recurrir a través del recurso de revisión ante el mismo tribunal o ante la corte de casación.

#### **D.- Italia**

En la antigua Roma encontramos el estudio de la cosa pública el que se desenvuelve a través de toda la historia de Italia, actualmente en su Constitución (promulgada el 27 de diciembre de 1947) se establece el Tribunal de Cuentas como órgano de control presuntivo de legitimidad de la gestión del presupuesto del Estado, el cual ejercerá de forma preventiva; tendrá su sede en Roma; y en ella también interviene el Procurador General desempeñando funciones del Ministerio Público; sus miembros son inamovibles; sus decisiones pueden ser impugnadas por el recurso de nulidad ante la Corte de Casación.

En la ley 20 de enero de 1962 denominada Normas sobre el Procedimiento y Juicios de acusación, disponen que corresponde a la Corte Constitucional la facultad de juzgar al Presidente de la República y a los Ministros integrantes del gobierno; debiendo intervenir 16 miembros designados al comienzo de cada legislatura, los cuales serán escogidos entre los ciudadanos comunes que reúnan los requisitos para ser electos Senadores.

En dicho ordenamiento de Constitucional de la República Italiana se establece los organismos aplicables del Consejo de Cuentas en su artículo 100 que a la letra dice:

*“El Consejo de Estado será un organismo de asesoramiento jurídico administrativo y de tutela de la justicia en la administración.*

*El Tribunal de Cuentas ejercerá el control preventivo de legitimidad de los actos del gobierno y también el control posterior sobre la gestión del presupuesto del Estado. Participará en los casos y en la forma que establezca la ley, en la inspección de la gestión financiera de las entidades a las que el estado subvenciona por vía ordinaria. Comunicará directamente a las Cámaras los resultados de la verificación efectuada.*

*La ley asegurará la independencia de los organismos (el Tribunal de Cuentas y el Consejo Nacional de Economía y Trabajo) y de sus miembros frente al gobierno”.*<sup>(20)</sup>

La Corte de Cuentas de Italia, con sede en Roma, está dividida en tres secciones: una de controlador y dos jurisdiccionales. Está integrada por un presidente general, tres presidentes de sección; veintitrés consejeros, un procurador general; tres viceprocuradores generales; veinticuatro primeros

---

<sup>(20)</sup> Enrique. Portal. Op.cit..p.243

refrendarios y treinta refrendarios.

El Presidente General de la Corte preside todas las secciones. El Procurador General y los Viceprocuradores Generales desempeñan las funciones propias del Ministerio Público.

La Corte de Cuentas actúa como Tribunal de primera y última instancia, siendo tribunal de apelación de las providenciales y comunales, resueltas por los consejeros de prefectura. La sección de controlador delibera en las observaciones producidas por los Consejeros delegados, que actúan en los ministerios, por actos o decretos contrarios a las leyes y reglamentos.

Después de haber realizado este breve análisis comparativo entre las diferentes legislaciones Americanas y Europeas encontramos que la responsabilidad de los servidores públicos es una característica en cada uno de ellos, por lo que podríamos tomar algunos ejemplos para adaptarlos a nuestra Legislación a fin de mejorarla, como es el hecho de que en algunos países, es el Poder Legislativo, a través de su departamento de Contraloría quien lleva a efecto el control y revisión de la actuación de los servidores públicos.

**CAPITULO CUARTO**  
**La Potestad Punitiva del Estado**

**1.- Introducción.**

El derecho, entendido como el conjunto de normas jurídicas que regulan la vida del hombre en sociedad, tiene como principal misión garantizar la convivencia social por lo que todo aquello que se oponga a la misma debe ser reprimido por el Estado, mediante el cual actúa la sociedad. Esta actividad, que constituye el derecho punitivo sería innecesaria si los seres humanos respetáramos voluntariamente las normas jurídicas, evitando la aplicación de ese derecho sancionador que regula el incumplimiento de nuestros deberes el que se traduce en una actividad ilícita, la que pone en peligro o lesiona un bien jurídico tutelado por el Derecho.

Es un acto inherente al hombre repeler la agresión que representa la conducta ilícita; sin embargo a través de la evolución de la humanidad, y la creación del Estado, solo a este corresponde el derecho y el poder de

sancionar las conductas ilícitas, quien no tiene más límites que la razón y la justicia.

Para la sociedad, el poder punitivo, aparece desde que el hombre tiene conciencia de lo ilícito, la pena nace de la función de la defensa social, sin la que sería imposible mantener el orden público; ya que la actuación injusta crea sentimientos intrínsecos de la necesidad de restaurar en el bien jurídico lesionado, además de protegerlo de la repetición del ilícito por el mismo sujeto o por otro que quisiera imitarlo; es por ello que la raíz de la función expiatoria de la pena la encontramos en la necesidad del ser humano de satisfacer nuestro espíritu de justicia.

La norma punitiva, que nace de la violación a una obligación, se compone de la descripción de una conducta que configura la infracción y el señalamiento de la pena. De ese mandato de obrar o de abstenerse en abstracto, en cuanto vale para todos, y del que surge para el Estado la pretensión a la obediencia del mismo; nace el "*Derecho Sancionador*" por lo que al cometerse el acto ilícito automáticamente observamos una conversión de esta norma; la primera relación de obediencia abstracta es una nueva relación "*Jus Puniendi*" consistente en la obligación que tiene el infractor de sufrir la pena y el derecho que le corresponde al Estado de aplicarla.

El Estado en razón de su Soberanía e Imperio; ejerce la potestad de castigar los ilícitos, potestad que se traduce en autoridad de disciplinar dentro de los únicos límites de legalidad prescritos por el mismo de esta

autolimitación del Estado Soberano, surge un Derecho Subjetivo para el individuo, consistente en exigir que los órganos de la autoridad encargados de aplicar el "*Jus Puniendi*", obren dentro de los límites que marca la ley.

## **2.- La Potestad Sancionadora de la Administración**

Si trasladamos los anteriores conceptos a la actividad regulada por el Derecho Administrativo nos encontramos con que existe una corriente de tratadistas que pretenden crear una disciplina autónoma denominada Derecho Penal Administrativo<sup>(1)</sup> integrada por un conjunto de normas especialmente para regular el ilícito administrativo en sus modalidades de delitos y faltas o infracciones administrativas. Dicha doctrina nació en Alemania, en una primera etapa, James Goldshmitd, considera que existen violaciones al orden jurídico es decir, quebrantamientos a los bienes jurídicos individuales, a través de conductas violatorias de deberes morales; y violaciones a las normas de Administración Pública protectoras del bien común o Estatal, en la que la obediencia es contra un orden administrativo, consistiendo el elemento material del ilícito en el quebrantamiento de un fin administrativo; surgiendo de dicho ilícito una pena que nace del poder punitivo autónomo de la administración.

Para Goldshmitd el ilícito administrativo es diferente al ilícito criminal de lo que se deriva que el delito administrativo es distinto del criminal, ya que la conducta antiadministrativa, se traduce en la omisión de prestar ayuda

---

<sup>1</sup> Supra. vid. el tema de Derecho Penal Administrativo se menciona en el Capítulo dos, Subtítulo cuatro

a la Administración dirigida a favorecer el bienestar público; no como bien jurídico, sino como objeto de tutela de la administración; mientras que en el delito criminal hay un menoscabo en los bienes jurídicos individuales que gozan de la protección del derecho penal.

Eusebio Gómez comparte esta teoría afirmando que toda vez que el derecho penal administrativo y el derecho penal ordinario comparten semejanzas, difieren en la finalidad y que *“no se trata de prevenir hechos contrarios a la convivencia social, sino la de asegurar el orden administrativo, el desenvolvimiento normal de la actividad administrativa, sus sanciones aunque de orden coercitivo, como las del derecho penal ordinario, tiene una función distinta”*.<sup>(2)</sup>

García Oviedo considera que la administración tiene un derecho penal autónomo, lo que explica diciendo: *“El correctivo y disciplinario en la Administración realiza una función judicial penal, mediante la cual toma directamente a su cargo la defensa de sus derechos e intereses contra un determinado orden de transgresiones punibles, la noción de lo ilícito administrativo y de un derecho penal administrativo es una realidad”*.<sup>(3)</sup>

Benjamín Villegas estima que la distinción entre el delito y contravención se encuentran en una diferente fisionomía que presentan ambos hechos ilícitos; ya que en *“El régimen de la prescripción y de la acción y de la pena, obedece en el Derecho Penal a otros principios, las*

---

<sup>2</sup> Miguel Acosta Romero y Eduardo López Betancurt. Delitos Especiales. Ed Porrúa, México, 1989. p. 23

<sup>3</sup> García Oviedo. Derecho Administrativo. Ed EISA. Madrid, 1968 ed. 9a. Apud Miguel Acosta Romero. Op.cit. p 23

*condiciones personales del agente, que son tenidas en la cuenta por el Derecho Penal no juegan "principaliter" en la contravención; la incriminación de los hechos es mucho más restringida en el delito que en la contravención, la sanción en la contravención puede ser aplicada a personas de existencia ideal, mientras que la sanción en el delito es aplicable al hombre, en la contravención puede alcanzarse en la gente a las consecuencias del hecho, lo que es inadmisibles es el Derecho Penal".*<sup>(4)</sup>

El citado autor señala que el carácter de la sanción es un punto en el que coinciden el derecho penal y el administrativo, ya que la pena se aplica por igual a los delitos que a las controversias administrativas y por consecuencia el principio de nula poena sine lege también rige en esta última materia.

Entre los tratadistas que comparten este mismo criterio; se encuentran Enrique Sayaqués Lozao quien manifiesta que: *"La tendencia más acertada es afirmar la existencia de sanciones administrativas con caracteres distintos de las penas penales."*<sup>(5)</sup> Ya que en la mayoría de los países no hay diferencia entre la naturaleza de los hechos que configuran delitos y faltas administrativas; y los criterios de diferenciación dependen de múltiples factores como; la naturaleza del orden jurídico vulnerado, la necesidad de una reparación más intensa; las modalidades de lugar y tiempo son las que entre otras características toma en cuenta el legislador para diferenciar entre la creación de un delito o una infracción administrativa; lo anterior se deduce de la siguiente información que menciona Soyaqués Lazao *"La diferencia entre las infracciones y las sanciones penales y administrativas esta dada*

---

<sup>(4)</sup> Benjamin Villegas, Derecho Administrativo, Ed. Tipografica Argentina 1949 Apud Miguel Acosta Romero, Op cit , p.24

<sup>5</sup> Miguel Acosta Romero. Op cit.. p 24

*por el derecho positivo ”.*<sup>(6)</sup>

Para Felix Sarria, la Administración Pública crea disposiciones normativas que tienen como finalidad garantizar el cumplimiento de sus propios fines, entre los que se encuentran la pena administrativa, lo que se determina como consecuencia a la desobediencia del mandato; para el citado autor, la diferencia fundamental entre el derecho criminal común, y el derecho penal administrativo, se encuentran en, la imputabilidad, base del primero, mientras que en el segundo es una cuestión secundaria o en ocasiones inexistente.

Existe una corriente doctrinal contraria a la anterior, que considera a la represión de las infracciones administrativas como una rama del derecho penal ordinario, en virtud de que tanto estas como los ilícitos penales, tienen el mismo objetivo que es el de proteger intereses superiores de índole moral; tanto unas como las otras constituyen verdaderas violaciones al orden jurídico, por lo que los defensores de esta posición sustentan la unidad conceptual del derecho, y les resulta inadmisibles una indebida parcelación del mismo, derivada de la pretensión de dar autonomía dogmática a una materia que simplemente constituye una especialidad del derecho penal.

Para Edmundo Mezguer: Es una cuestión extraordinariamente difícil y debatida, deslindar el delito de policía o contravención administrativa, del delito criminal. El llamado delito de policía no es objeto del derecho

---

<sup>6</sup> Enrique Savaquez Lazao. Tratado de Derecho Administrativo Montevideo Uruguay, 1974, ps 427 y 428. Apud Miguel Acosta Romero. Op cit.. p 245.

Administrativo, sino parte integrante del derecho penal; por tanto, debe afirmarse que *“El llamado delito de policía o delito administrativo cae bajo las reglas del derecho Penal”* <sup>(7)</sup>. Mancini, *“Reconoce que el derecho penal administrativo es auténtico derecho penal y les son aplicables los principios generales de este”*.<sup>(8)</sup>

Arturo Rocco, basa su teoría de la identidad entre el llamado derecho penal administrativo y el derecho penal común, en el hecho de que el delito y la contravención son figuras jurídicas penales, idénticas en razón del género al que pertenecen; ya que ambos ilícitos comparten el género próximo de las ilicitudes de las acciones antijurídicas como también de los hechos ilícitos del derecho privado y público; lo que deducimos de la siguiente manifestación: *“todo hecho ilícito es en realidad, una acción humana imputable ilícita y dañosa. En este sentido todos los delitos y contravenciones son ciertas violaciones y ofensas al derecho, transgresiones de la ley. Es manifiesto que delito y contravención son ambos delitos.”*<sup>(9)</sup>

Una vez expuestas las dos corrientes anteriormente señaladas; es necesario distinguir dentro del ilícito administrativo, las conductas que aun compartiendo la misma naturaleza administrativa constituyen verdaderos delitos de aquellas otras que son señaladas como infracciones o faltas administrativas por el derecho vigente.

---

Edmundo Mezguer Strafrecht, en Lehrbuch. Munich. Berlín. 1933-1949, ed 3. Apud Miguel Acosta Romero. Op.cit., p.25.

<sup>(8)</sup> Manzini. Vincenzo y trattato de Diritto Penale. Italiano. Turin. 1961-1964, vol primero. Apud Miguel Acosta Romero Op.cit., p. 24.

<sup>(9)</sup> Arturo. Rocco. Opere Giuridiche. L'aggetto del reato della giuridica penale. Roma. 1932, voll. Apud. Miguel Acosta Romero Op.cit., p.25.

Consideramos que es importante aclarar que la terminología empleada al hablar de infracciones, a contribuido en la confusión del denominado derecho penal administrativo; ya que la mayoría de las leyes administrativas tienen un capítulo de sanciones en el que prevén delitos e infracciones, sin embargo el término de infracción es utilizado indistintamente para señalar una falta administrativa o el hecho constitutivo de un delito.

Estamos ciertos que todos los delitos, independientemente de su ubicación sistemática, son contrarios al orden público y forman parte del derecho penal, mientras los ilícitos administrativos que no constituyen delito, son faltas administrativas que pertenecen al derecho Administrativo. Al respecto el maestro Serra Rojas nos dice: *“La infracción administrativa es el acto u omisión que definen las leyes administrativas y que no son considerados como delitos por la legislación penal por considerarlas faltas que ameritan sanciones menores”*<sup>(10)</sup>

Como podemos observar la doctrina a confundido el término de infracción, al utilizarlo indistintamente para determinar diferentes conceptos.

Para el objeto de la presente investigación limitaremos el término de infracción a los fines del Derecho Administrativo.

Reenhart al respecto menciona; *“Depende de la concreta gravedad*

---

<sup>10</sup> Maltes, Herniz, Problemas de Derecho Penal Administrativo, Revista de Derecho Privado, Madrid, p.1. Apud., Miguel Acosta Romero, Op.cit., p 26

*calificada como hecho punible o como falta administrativa”<sup>(11)</sup>*

Por lo que, dicho autor considera que es una diferencia cualitativa la que existe entre ambos ilícitos, ya que solamente en los hechos punibles criminales se muestra un bien jurídico claramente perfilado, mientras que la falta administrativa, esta constituida no por un ataque material a los bienes protegidos, sino por la insubordinación, por la desobediencia, por la negligencia en el cumplimiento de las disposiciones administrativas de seguridad, amenazando a menudo la perturbación de la actividad administrativa del Estado; y su sanción a diferencia de la del delito que esta impuesta por un acto jurisdiccional, es consecuencia de actos meramente administrativos, y generalmente son menos severas que las impuestas por el tipo penal, ya que sus caracteres son distintos, y están dados por el Derecho Positivo.

### **3.- Fundamento Constitucional.**

El Derecho Administrativo, inspirado en el interés publico y el mantenimiento del orden jurídico, consagra la potestad sancionadora de la Administración Pública, a través de las infracciones administrativas, que son hechos ilícitos que no constituyen delito y que encuentran su fundamento constitucional en el artículo 21 el cual establece:

*“La imposición de penas es propia y exclusiva, de la*

---

<sup>(11)</sup> Reenhort, Maurach, Detuschs, Strafrecht, Karsruhe. Cof. Muller. 1958. Apud Miguel Acosta Romcro. Op cit.. p 27

*autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; Pero si el infractor no pagare la multa que se hubiese impuesto, se permutara esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.*

*Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado como multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.*

“Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso”.<sup>(12)</sup>

En el anterior precepto observamos que, nuestra Carta Magna, traslada el espíritu del constituyente del 57, que estableció también en su artículo 21, la competencia para la autoridad administrativa de castigar las infracciones a los reglamentos de policía, el cual tenía la siguiente redacción:

*“La aplicación de las penas, propiamente como tales, es exclusiva de la autoridad judicial, la política y la administrativa solo podrán imponer, como corrección hasta*

---

<sup>12</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op.cit . p 18

*quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión en el caso y modo que expresamente determine la ley*”<sup>(13)</sup>

Este principio fue corregido por las reformas del Código Penal de 1891 y las realizadas al Código de Procedimientos Penales de 1894 que al reglamentar el artículo 21 constitucional, el citado Código Penal en su artículo quinto definía las faltas como infracciones de los reglamentos o bandos de policía y buen gobierno, tipificándolas en cuatro clases según su gravedad, disponiendo que las faltas no comprendidas en el código serían castigadas con arreglo a los reglamentos o bandos de policía y buen Gobierno; regulando por su parte el código de procedimientos citado, que las faltas en general se castigarían gubernativamente mientras no dispusiera otra cosa el Código de Procedimientos.

*“Principio que fue trasladado al código penal de 1912 que en su libro IV de las faltas, capítulo I de reglas generales, estableció: art. 1145, el castigo de las faltas corresponde, por regla general, a la autoridad gubernativa”*.<sup>(14)</sup>

Indudablemente que existe una continuidad de espíritu, con respecto del artículo 21 de la Constitución de 1917 y el 21 de la de 1857 por lo que se refiere a las facultades de las autoridades administrativas para imponer sanciones económicas y arrestos calificados de correccionales de acuerdo con las leyes de policía y bandos de buen gobierno. Tesis que fue

---

<sup>13</sup> Miguel Angel. García Domínguez. Derecho Fiscal Penal Ed Porrúa. México. 1994. p 43.

<sup>(14)</sup> Trabajos de Revisión del Código Penal. Proyectos de Reforma y Exposición de motivos. de tip de la oficina impresora de las estampillas. México 1912. Tomo II. p 394

corroborada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, la cual fue muy clara al establecer que la autoridad administrativa, solo puede imponer sanciones a los infractores a través de un procedimiento que respete el derecho de defensa de los mismos, en virtud de una resolución debidamente fundada y motivada, de acuerdo con los lineamientos de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, tesis que a continuación se transcriben:

*INFRACCIONES, AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.- Si bien es cierto que la Constitución las faculta para castigar las infracciones a los reglamentos gubernamentales y de policía, también lo es que la imposición de tales castigos debe ser, no al arbitrio de quien los impone, sino con estricta sujeción a lo que disponga por los mismos reglamentos u otra ley, en lo que no se opongan al artículo 21 constitucional.”*

*Apéndice al Semanario judicial de la federación, 1975, tercera parte, segunda sala, tesis 417, pág. 693.*

*“INFRACCIONES, SANCIONES IMPUESTAS POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. FUNDAMENTACION.- Si bien conforme al artículo 21 constitucional, tienen facultades para castigar las faltas, también lo es que se deben fundar debidamente sus determinaciones, citando la disposición municipal, gubernativa o de policía, cuya infracción se atribuye al interesado, y si no cumplen con tales requisitos, violan las garantías consignadas en el artículo 16 de la Constitución ”*

*Apéndice al semanario judicial de la federación, 1975, Tercera parte, Segunda Sala, tesis 419, pág. 695.*<sup>(15)</sup>

Si tomamos en cuenta la tesis expuesta por el ilustre Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Ignacio L. Vallarta, en su estudio sobre la Constitucionalidad de la facultad economico-coactiva, con la que sostiene que, el ejercicio de la acción directa de la administración, donde se incluye la aplicación de sanciones, no ataca el principio de división de poderes, pues el Ejecutivo debe tener dentro de su esfera todos los medios de una autoridad para hacer efectivo el cumplimiento de los deberes políticos y administrativos con arreglo a las leyes, sin necesidad de pedir auxilio a otro Poder. Por lo que si a contrariu sensu, le estuviera prohibido al titular de las obligaciones consignadas en las leyes administrativas el uso de los medios necesarios para hacer cumplir estaría de sobra aquel poder a quien la Constitución encarga, a un coercitivamente en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes; por lo que sería absurdo el supuesto de que para cada uno de sus actos, necesitara el auxilio de un juez aún en los ilícitos menos graves como es el caso de exigir una multa por infracción a bandos de policía.

Esta facultad sancionadora de la Administración pública no solo debemos entenderla limitativa a los reglamentos de policía y buen gobierno ya que si bien es cierto el artículo 21 constitucional, solo a estos alude, debemos entender que si esta disposición se interpreta de forma literal, nada más existirán las infracciones a los reglamentos gubernativos, por lo que

---

<sup>15)</sup> Miguel Angel García Domínguez, Op.cit., p. 49

todas las demás violaciones a la ley únicamente podrían tipificarse como delitos; lo que daría por resultado la imposibilidad de la aplicación de la fracción I del artículo 89 Constitucional que faculta a la autoridad administrativa para ejecutar las leyes, al dejarla sin la fuerza para el desempeño de tal función.

#### **4.- Naturaleza de las Sanciones Administrativas.**

La sanción es definida por Miguel Acosta Romero, como la consecuencia jurídica desfavorable para el sujeto que se aplica en caso de infracción. Las sanciones administrativas comprenden la facultad correlativa, y la disciplinaria,<sup>(16)</sup> entendiéndose por esta última la que se ejerce sobre aquellos individuos que se encuentran sometidos a una relación especial de sumisión, que en el ejercicio de la función pública son colocados en una situación especial frente al Estado la cual se configura como una manifestación de supremacía organizativa especial del mismo en orden al cumplimiento de las funciones y servicios que le otorga el régimen jurídico que regula sus relaciones, y que por lo tanto cuando dicho individuo participa en el ejercicio del poder público como servidor del mismo queda sujeto a un régimen especial de obligaciones, que al incumplirlas se hace acreedor de sanciones disciplinarias que son de naturaleza administrativa por ser reguladas por leyes administrativas, impuestas por autoridades y procedimientos de la misma naturaleza.

---

<sup>16</sup> "La responsabilidad disciplinaria se hace efectiva, mediante la jerarquía, que existe en la carrera judicial, pudiendo los superiores jerárquicos corregir disciplinariamente a los inferiores, cuando estos infrinjan las leyes procesales y también por otros motivos. Enciclopedia Universal Ilustrada. Ed Espasa Calpe. p 1316, tomo L.

Dicho régimen está regulado por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos a nivel Federal y en las leyes de Responsabilidades Estatales en el ámbito nivel local conforme a las cuales la facultad sancionadora se deposita en el Superior Jerárquico o en un órgano de la administración como lo es la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así como en un tribunal autónomo como lo es el Tribunal Fiscal de la Federación investido de competencia federal, y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo que es su homólogo en la competencia regional; los cuales deberán respetar el derecho de audiencia, aún en el supuesto que no se establezca en la norma, según disposición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establece en la Jurisprudencia que a continuación se transcribe:

*“ACTOS ADMINISTRATIVOS, INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS. NO ES NECESARIO RECLAMAR LA LEY, CUANDO ÉSTA ES OMISA RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS FORMALIDADES ESENCIALES CONSAGRADAS POR ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL. Las autoridades administrativas están obligadas a llenar los requisitos que señale la norma secundaria aplicable y, además, a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, de tal suerte que, aunque la ley del acto no establezca, en manera alguna, requisitos ni formalidades previamente a la emisión del acuerdo reclamado, de todas*

*suertes queda la autoridad gubernativa obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional. En estas condiciones, no es siempre indispensable para el quejoso atacar la inconstitucionalidad de la ley respectiva, puesto que para alcanzar el otorgamiento del amparo, basta que el mismo agraviado demuestre la contradicción entre el acto combatido y la Carta Fundamental.”<sup>(17)</sup>*

Existen diversas clases de sanciones administrativas que varían desde el apercibimiento, la amonestación, la suspensión, inhabilitación, destitución, cancelación, clausura, decomiso, multa y arresto hasta por 36 horas; además de las medidas de apremio que son recursos que la autoridad utiliza para hacer cumplir sus determinaciones. Ya que se les consideran medios de coacción para obligar al gobernado a observar los requerimientos que le hace la autoridad.

## **5.- Naturaleza del Régimen Jurídico de la Responsabilidad de los Servidores Públicos.**

Para comprender la naturaleza de la responsabilidad de los servidores públicos, en este punto pretendemos sintetizar el régimen jurídico que regula las actividades de los mismos en relación a los preceptos que determinan sus

---

<sup>(17)</sup> Luis H. Delgadillo Gutiérrez, Elementos de Derecho Administrativo 2º curso, Ed. Limusa, México, 1991, ps. 153 y 154.

prevista en el Título ya citado, artículo 111 párrafo noveno de la Constitución; y por último con características laborales, mismas que están constitucionalmente fundadas en el apartado B del artículo 123 de nuestro máximo ordenamiento jurídico. De las cuales tomaremos, de las tres primeras; la responsabilidad penal y la política para ser estudiadas en este capítulo y la última o sea la responsabilidad administrativa, será tratada en capítulo diferente, por estar constituida por el conjunto normas que dan origen al título del presente estudio *“Los Códigos Penal y de Procedimientos Penales como supletorios a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”*.

## **6.- Responsabilidad Penal.**

El maestro José María Luis Mora, señala que *“la responsabilidad constitucional, puede provenir de un verdadero delito o de una simple falta, según sea de perversidad y malicia, o de simple ineptitud”*.<sup>(20)</sup>

Declaración realizada en 1980 con motivo del congreso realizado por la Procuraduría General de Justicia en coordinación con la Universidad Autónoma de México en relación al análisis de los entonces recientes reformas efectuadas a la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, la cual nos da una idea, si bien de los avances que se veían gestando en materia de responsabilidad penal y administrativa de los

---

<sup>(20)</sup> José Ma. Luis Mora. Revista Mexicana de Justicia. Procuraduría General de República. Ed. Talles de Morales. México. 1980. p. 28

servidores públicos, también de los elementos de obscuridad, que fueron subsanados en parte por las ulteriores reformas.

Dos años después, en 1982 se realizó un cambio total en la Administración Pública, con el que se pretendió crear una política de concientización moral en los servidores públicos; Las reformas que se realizaron al Código Penal, en ese año no quedaron exentas de ese movimiento, ya que en ellas encontramos más que un sentido represivo, un espíritu de prevención de las conductas ilícitas. En las mismas se legisla sobre los delitos cometidos por servidores públicos, los cuales estaban regulados desde 1940 en la Ley de Responsabilidades y que fueron transformados a delitos del orden común.

Lo anterior lo observamos al analizar los 13 tipos penales<sup>(21)</sup> que describen las conductas que pueden ser comisibles por los servidores públicos como delitos, comparados contra las 35 conductas tipificadas en la Ley de responsabilidad de los servidores públicos de 1940; y que tuvo vigencia hasta 1980; dato característico del nuevo proceso de despenalización de nuestro régimen punitivo, resultado del avance de la civilización que el Estado pretende garantizar a través de otras figuras no penales, como es la vía de la inhabilitación y suspensión, cumpliendo con unos de los objetivos más importantes del derecho penal de convertirse en el último de los peldaños de la administración de justicia, aplicable solo en los casos mas extremos, en donde es indispensable la intervención de la

---

<sup>21</sup> Los trece delitos se refieren a las reformas del Código Penal efectuadas el dos de diciembre de 1982. se pueden consultar en el disco compacto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Edición Especial sobre Derecho Penal.

intimidación la ejemplaridad de conservación del orden social. Pensamiento que se expresa en la exposición de motivos del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado al mencionar “ *el ejercicio de la acción penal es el recurso de última instancia con que cuenta la sociedad para proteger de la inmoralidad que infringe la ley.* ”<sup>(22)</sup>

Hay que reconocer, que el legislador puede en principio, convertir toda infracción administrativa en delito, siempre y cuando lo realice con estricto apego a los principios generales de la Teoría del Delito, así como a las fuentes materiales de la norma penal que en una época y lugar determinado influyen en las directrices de una sana política criminal.

Por lo anteriormente descrito, es indispensable que iniciemos, señalando así, a vuelapluma, algunos de los conceptos básicos de la teoría del delito, en donde el lugar de la piedra angular de la misma lo constituye su definición.

El delito, considerado como un hecho, contingente, resultado de fuerzas antisociales, se define materialmente por la teoría pentatómica Alemana, describiendo por orden de prelación lógica sus cinco elementos; como la conducta típica antijurídica, culpable y punible. Por lo que es necesario que el legislador al elevar una conducta de responsabilidad de los servidores públicos a la categoría de delito, analice detenidamente si reúne la característica de antijuridicidad que consiste en “*el juicio valorativo de*

---

<sup>(22)</sup> Diario Oficial de la Federación, Exposición de motivos, reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero común y para toda la República en materia Federal, 5 de enero de 1983

*naturaleza objetiva, que recae sobre la conducta o el hecho típico en contraste con el derecho, por cuanto se opone a las normas de cultura reconocidas por el estado*”<sup>(23)</sup>. Así las cosas, al oponerse la conducta a las normas que el estado instituye, con base en la cultura del pueblo se creara el tipo penal con su correspondiente reglamentación de culpabilidad; y su consecuencia sancionadora, la pena que es considerada como un mal necesario. Así mismo es indispensable incluir en este apartado la definición formal del delito, la que esta constituida por la descripción que realiza el Código Penal en su artículo 6 el cual otorga el carácter de delito a la acción u omisión que sancionan las leyes penales; entendiéndose como tales además de las descritas en el mismo; todas aquellas conductas típicas antijurídicas, culpables y punibles previstas en las leyes administrativas.

René González de la Vega, al señalar: *“El ejercicio de la acción penal es un servicio público de seguridad y de orden”*<sup>(24)</sup> nos remite a las expresiones usadas por la exposición de motivos que acompañó al Código Penal de 1931; y que hoy en día al paso de los años y avances tecnológicos, observamos que dichos postulados continúan vigentes.

Actualmente, se distinguen con claridad los ilícitos penales en que pueden incurrir los servidores públicos ya que ellos se encuentran tipificados en la propia Constitución Federal en el capítulo X del el Código Penal y excepcionalmente en algunas leyes especiales., como por ejemplo los delitos cometidos por las autoridades responsables en el juicio de amparo, de los

---

<sup>23)</sup> Pavón Vazconcelos, Derecho Penal Mexicano, Ed Porrúa, Mexico, 1991, p 303

<sup>(24)</sup> Rene González de la Vega. Responsabilidad Penal de los Funcionarios Públicos, INAP, Praxis 60, México, 1984.

que al respecto, el Dr. Valdemar Martínez Garza en su obra, *La Autoridad Responsable en el Juicio de Amparo en México*, precisa muy claramente la división de la Responsabilidad Penal de las Autoridades en el Juicio de Amparo de acuerdo con la Ley que las contempla, según sea el delito previsto en nuestra Carta Magna o en la Legislación Ordinaria<sup>(25)</sup> lo cual no siempre fue así, según quedó señalado anteriormente <sup>(26)</sup> en la Ley de Responsabilidades de 1940, excluyendo los altos funcionarios, para los que previó un régimen especial basado en el texto constitucional bajo el título de juicio político; por delitos comunes, estructuró un sistema ad hoc para funcionarios y empleados; en su artículo 18 describió una amplia tipología que comprendió 72 conductas antijurídicas incluyendo delitos, faltas y omisiones cometidos en el ejercicio de función pública. Estableciendo diversas sanciones, de acuerdo a la gravedad de la infracción, sistema que fue muy criticado por no establecer el principio de igualdad ante la ley; y que estuvo en vigor hasta la fecha en que el legislador invocando dicho principio canceló el capítulo de la Ley Cárdenas en que taxativamente se señalaba las faltas y delitos anteriormente mencionados con un espíritu meramente administrativista la Ley de responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios del Estado, publicada el viernes 4 de enero de 1980 previó solamente sanciones a las infracciones políticas y administrativas, considerando que las de orden penal deberían estar consignadas en el código punitivo; pero con

---

<sup>(25)</sup> El Dr. Martínez Garza nos aclara en este punto, la facultad que tiene la Suprema Corte de Justicia para actuar en el Ejercicio de la Acción Penal, señalando el aparente conflicto normativo entre los artículos 21 y 102 por una parte y el 107 fracción XVI de nuestra Constitución. Consultese: Valdemar, Martínez Garza. *La Autoridad Responsable en el Juicio de Amparo en México*. Ed. Porrúa, México, 1994, ps. 211 a 219.

<sup>(26)</sup> *Supra vid.* Capítulo Primero, Subtema 6 Ley General de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal de 1940.

un gran defecto de técnica legislativa, ya que al abrogar la Ley anterior de Responsabilidades crea la impunidad total en esta materia, dejando un auténtico vacío legal, por que el Código Penal de 1931 se encontraba derogado en lo correspondiente a dicha materia y con ellos se acarreó el sobreseimiento en numerosos procedimientos que se tramitaban, debido a que esta nueva ley de 1980 operó de hecho como una ley de amnistía hasta 1982, en que se retoman y refuerzan los derogados delitos; los que a su vez fueron trasladados al código penal en las reformas del 30 de diciembre de 1982 dentro de la corriente de unificación de los tipos penales en el código de la materia, disminuyendo de esta manera el auge que había cobrado la tendencia relativa a la creación de delitos especiales, tipificados en las leyes administrativas.

Actualmente la Ley de Responsabilidades conserva con relación a la materia penal en vigor, únicamente la regulación del juicio de procedencia, para los servidores públicos que gozan de la inmunidad procesal; y que consiste en que no se podrá proceder penalmente en su contra sin que previamente la Cámara de Diputados declare que hay lugar a proceder en contra del inculpado. Ahora bien, es cierto que la impunidad procesal consagrada en el artículo 111 de nuestra Carta Fundamental se encuentra plenamente justificada para salvaguardar la continuidad de la función constitucional tan importante que desempeñan algunos servidores públicos, también es cierto que es conveniente que para evitar los abusos de tal inmunidad se deben establecer algunos límites de la misma.

Considero importante aclarar que la inmunidad no es sinónimo de

impunidad, ya que cuando la cámara de diputados resuelve que no hay lugar a proceder, ello no significa que cuando el servidor público haya cumplido con el período de su encargo no pueda ser procesado con los fundamentos que se le imputan, sino al contrario el Ministerio Público tendrá cuando menos 3 años para ejercer las acciones respectivas en consideración a los términos marcados en el Código Penal interrumpiéndose las plazas de prescripción penal, durante el término que el servidor público continúe desempeñando su cargo.

Para finalizar el presente capítulo correspondiente a la responsabilidad penal de los servidores públicos, es necesario hacer referencia a la que se le imputa al Presidente de la República la cual esta delimitada por el artículo 108 en el párrafo segundo en el que se menciona: *“El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”*<sup>(27)</sup>

Y solo podrá ser acusado ante la Cámara de Senadores quien resolverá con base en la Legislación Penal aplicable. Observamos que señala un procedimiento diferente, en atención a la importancia del cargo y a la continuidad interrumpida que se requiere para tal función a efecto de garantizar la estabilidad nacional.

El constituyente del 17 adoptó la formula que hoy conocemos *“Traición a la Patria”* y *“Los delitos graves del orden común”*, lo que ha sido motivo de curiosidad y especulaciones, insatisfechas, ya que por

---

<sup>27)</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Op cit.. p 93

décadas nos hemos preguntado ¿Cuáles son los delitos graves? ¿los que admiten libertad provisional? ¿los enlistados en el artículo 22 constitucional? ¿el cohecho, como lo previó explícitamente la constitución del 24? ¿el enriquecimiento ilícito por ser la única conducta que explícitamente determina actualmente la Constitución? ¿o debemos creer que la clasificación queda al Senado?, en los términos del párrafo cuarto del artículo 111 Constitucional, el cual determina que la cámara de senadores resolverá con base a la legislación penal en cuanto al juicio de desafuero.

En resumen, la política criminal mexicana en relación a la responsabilidad de los servidores públicos, ha avanzado lentamente, penosamente, en el umbral entre el derecho penal y el Derecho Administrativo, sin distinguir claramente entre el ilícito penal y el administrativo, esperando por décadas, la muy deseada reforma penal integral, en donde debe prevalecer, el arbitrio judicial, la disminución del casuismo, la transmisión de la pena a medida de seguridad, efectividad en la reparación del daño, la simplificación de los procedimientos legales que permitan una adecuada individualización administrativa de la pena acorde a las necesidades de la sociedad y la personalidad del delincuente. De las anteriores reflexiones consideramos que algunas se han logrado, pero todavía falta mucho de realizar, ya que hoy en día la corrupción es tema del diario acontecer al igual que lo ha sido desde la colonización de nuestra Patria; en algunas ocasiones se responsabiliza al sistema, sin aceptar que al igual de lo que sucede en el Derecho Penal, el sistema lo constituimos todos los ciudadanos, porque la sociedad siempre tendrá los delincuentes que se merece; y el Derecho Penal recoge los mínimos del mínimo ético, y su

intervención no es un triunfo social; porque ya lo explicamos, en la reprobación del delito y del delincuente vamos todos involucrados.<sup>(28)</sup>

## 7.- La Responsabilidad Política.

El juicio Político es el instrumento por medio del cual se determina la responsabilidad política, el mismo ha sido definido por el maestro Antonio Riva Palacio como: “ *El proceso que encargado a un órgano definido, determine que la conducta de un servidor público ha dejado de corresponder a los elementos intrínsecos y extrínsecos que políticamente determina su calidad de tal y que por lo tanto debe dejar de serlo* ”.<sup>(29)</sup>

En otra descripción, Fauzi afirma que: “ *El juicio se refiere a la aptitud para continuar o no desempeñando el puesto público, que por razón del cargo y la importancia de la función pública, debe ser juzgado por un órgano jurisdiccional especial* ”<sup>(30)</sup> .

Los antecedentes del juicio *político* lo encontramos en la institución del Impeachment, que ha existe en el derecho de los Estados Unidos de Norteamérica. El proceso que es encargado a un órgano definido, el cual determina que la conducta de un servidor público a dejado de tener credibilidad; debe diferenciarse de la responsabilidad política en los sistemas

---

<sup>28)</sup> En los tres primeros años del presente sexenio la SECODAM, presento 1,740 denuncias penales. en contra de servidores publicos. por conductas delictivas Información detallada en la pagina de Internet. [http //www secodam. gob. mx/](http://www.secodam.gob.mx/)

<sup>29)</sup> José Luis. Vazquez Alfaro. Código Etico de Conducta de los Servidores Publico. Op cit.. p.66

<sup>30)</sup> Idem

parlamentarios, ya que en estos se alude a la posibilidad de que el parlamento formule un voto de censura al gobierno, en virtud de haberle perdido la confianza, y en cuyo caso los ministros se encuentran obligados a renunciar. Mientras que en México lo encontramos reglamentado en la fracción I del artículo 109 Constitucional la cual determina la imposición de las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos de primer nivel (aunque se cuida de no utilizar este término, ni ninguno análogo), al remitirnos a los funcionarios que señala el artículo 110 nos damos cuenta que estamos en ese supuesto; siempre y cuando estos en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, correspondiendo a la ley reglamentaria del Título Cuarto establecer las causales respectivas, agregando en el segundo párrafo de dicha fracción la improcedencia del mismo por la mera expresión de ideas; disposición que de manera particular se garantiza para los diputados y senadores, <sup>(31)</sup> en el dispositivo 61 del mismo ordenamiento legal.

Los sujetos de juicio político, se enumeran en los primeros párrafos del mencionado artículo 110, los cuales señalan a:

*“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 de la Asamblea del Distrito*

---

<sup>31</sup> En el Capítulo relativo al Poder Legislativo de la Constitución Mexicana de 1917, el primer párrafo del artículo 61 señala que los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesta el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidas por ellos

*Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, 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 comunicara a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda. ”(32)*

Las sanciones se determinan en el párrafo tercero del mismo dispositivo constitucional en cuestión, las cuales consistirán en la destitución e inhabilitación (desde 1 hasta 20 años, de conformidad con el artículo 8 de la ley reglamentaria) para desempeñar funciones, empleos, cargos o

---

<sup>32</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Op cit.. p. 95s

comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Encontrando la definición de estos conceptos en el diccionario Jurídico Mexicano, el cual señala que destituir significa: “*separar a uno de su cargo como corrección o castigo*”; mientras que el vocablo inhabilitar el mismo instrumento de la lengua española lo define como: “*declarar a uno inhábil o incapaz de ejercer u obtener cargos públicos, o de ejercitar derechos civiles o políticos*”; <sup>(32)</sup> la cual concuerda con la definición encontrada en el diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, que interpreta este vocablo como la acción “*de declarar a uno inhábil o incapaz de ejercer u obtener algún empleo, oficio, cargo o ventaja*”. <sup>(34)</sup>

En los siguientes tres párrafos del artículo 110, se regula el procedimiento que concomitantemente con la ley reglamentaria, los cuales establecen, que el mismo se inicia con la acusación de la Cámara de Diputados, previa substanciación del procedimiento, con audiencia del inculcado, y declaración de la mayoría absoluta de sus miembros presentes ante la cámara de senadores, la cual es erigida en Jurado de Sentencia resolviendo a través de las dos terceras partes de los miembros presentes. Por otra parte, las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables; aclarando que obviamente, queda a salvo la procedencia del juicio de amparo, en el supuesto de no satisfacer los presupuestos. Así mismo, el artículo 114 de nuestra Carta Magna establece, que el juicio político solo podrá iniciarse durante el período del encargo y dentro e un año después, no pudiendo exceder la substanciación del

---

<sup>(32)</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Ed Porrúa. México. 1987. ps 1719 y 1927

<sup>(34)</sup> Joaquín Escriche. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. De Norbaja. California. México 1974. p.870.

procedimiento de un año.

El juicio político de esta manera, se presenta como el instrumento para remover a los servidores públicos de alta jerarquía, pero sin entregar al Congreso, como anteriormente sucedía, la potestad de privarlo de su patrimonio o de la libertad, bienes jurídicos que son tutelados por la esfera jurisdiccional, por lo que cuando se finca una responsabilidad política se realiza con independencia de que los mismo hechos constituyan un delito sancionado por la legislación penal común, lo que requerirá que una vez removido del cargo el servidor público presunto responsable, se le sustancie el procedimiento penal ante las autoridades competentes.

Las infracciones de carácter político, se refieren a aquellos actos de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, mismos que se encuentran previstos por el artículo 7 de la ley reglamentaria y, a diferencia de la precisión de los tipos penales, las del juicio político se caracterizan por su vaguedad, quedando al criterio imperante entre los miembros de las cámaras, su especificación. Tradicionalmente, se ha dividido en cuatro sectores.

*“1) El ataque a las instituciones democráticas o a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.*

*2) Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales, entre las que se encuentra la libertad del sufragio.*

*3) La usurpación de atribuciones y cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales o las omisiones de carácter grave “cuando causen perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma, a la sociedad, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones”.*

*4) Las violaciones graves o sistemáticas a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales o del Distrito Federal. Sin embargo, no procede el juicio político por la simple expresión de ideas”.*<sup>(35)</sup>

Como lo señalamos anteriormente en la Responsabilidad administrativa recae el objeto del presente trabajo; por lo que pasamos a estudiarla con mayor detenimiento en el siguiente capítulo.

---

<sup>(35)</sup> José Luis Vázquez Alfaro. El Juicio Político Op.cit . p 69

## CAPITULO QUINTO

### **Procedimiento Sobre el Juicio de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.**

#### **1.- Marco Normativo.**

Como ya hemos apuntado anteriormente el marco normativo de la responsabilidad administrativa actual, se fundamenta en las reformas del 28 de diciembre de 1982, realizado al Título Cuarto de la Constitución denominado de la Responsabilidades de los Servidores Públicos en el que se modificaron los artículos 109, fracción III y 113 para crear el fundamento Constitucional de la nueva responsabilidad administrativa; estableciendo las bases a fin de elaborar la ley reglamentaria correspondiente, la cual fue publicada el 30 de diciembre de 1982; con esta misma fecha se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, dependencia del poder ejecutivo que tiene como finalidad entre algunas otras; “ *promover que la vigilancia, supervisión, evaluación y control que se desarrolla, se constituyera en medio preventivo para evitar la corrupción dentro de Administración Publica, llevando así a la practica*

*los conceptos de renovación moral y requerida por el país”* <sup>(1)</sup>, al mismo tiempo fue, indispensable ampliar el ámbito de competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, para convertirlo en un tribunal administrativo, revisor de las resoluciones dictadas en los juicios de responsabilidad administrativa.

## **2.- Autonomía del Procedimiento Administrativo,**

La Ley Federal de Responsabilidades nos remite a nuestra Carta Magna para determinar las responsabilidades en que puede incurrir el servidor público, las cuales anteriormente hemos señalado y son: la política, la penal y la administrativa señalándose destacadamente que estos procedimientos son autónomos, los que se pueden iniciar dos o más a la vez, y que tienen características muy peculiares que los hacen autónomos entre ellos.

Existe una limitación constitucional, que observamos que no es respetada.<sup>(2)</sup> en la práctica, según estudio de campo realizados, que no es respetada; Según entrevista realizada con autoridades pertenecientes a Contralorías Internas, ellas consideran que es correcto aplicar dos sanciones de la misma naturaleza dentro del mismo proceso. Y que consiste en la limitación que marca la parte final del artículo cuarto de la ley comentada la cual determina que no podrán imponerse dos veces por una

---

Jose Trinidad Laz Cardenas. La Contraloria y el Control Interno en Mexico. Ed Fondo de Cultura Economico. México. 1993, ed. 2a. p.497

<sup>2</sup> Según entrevista realizada con autoridades pertenecientes a Contralorías Internas. ellos consideran que es correcto aplicar dos sanciones de la misma naturaleza dentro del mismo proceso.

sola conducta sanciones de la misma naturaleza; de tal forma que si se opta, de acuerdo con la gravedad de la falta, por la suspensión, no se podrá imponer la destitución o cualquier otra sanción de las contempladas por el precepto citado, dentro del mismo procedimiento; ya que es oportuno aclarar que en proceso distinto, si se permitiría aplicar una sanción de la misma naturaleza que la señalada en otro proceso; por ejemplo en un juicio laboral, si se permitiría solicitar la terminación de los efectos del nombramiento, dejando a salvo la obligación constitucional y su fundamento axiológico, ya contenido en los propios postulados Constitucionales que encierran el cumplimiento del deber con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, efectuando el servidor público la tarea que le sea encomendada absteniéndose de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de su empleo cargo o comisión, so pena de la aplicación de una sanción administrativa, penal o civil; extendiéndose la autonomía de dichos procedimientos a las obligaciones y derechos señalados en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

### **3.- Sujetos de la Responsabilidad Administrativa.**

Los sujetos de responsabilidad administrativa son lógicamente los servidores públicos; y por tales debemos entender los que reconoce el artículo 108 Constitucional en su primer párrafo y que a continuación describimos:

\* *“ Los representantes de elección popular.*

- \* *Los miembros del poder Judicial Federal.*
- \* *Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal.*
- \* *Los 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.*
- \* *Los servidores del Instituto Federal Electoral y en el tercer párrafo señala:*
- \* *Los Gobernadores de los Estados.*
- \* *Los Diputados a las Legislaturas Locales.*
- \* *Los Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.*
- \* *Los Magistrados de los Tribunales Supremos de Justicia Locales.* <sup>(3)</sup>

A la lista anterior debemos agregar lo establecido en el artículo 2o. de la Ley de Responsabilidades, la que considera como sujetos a la misma, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todos aquellas personas que manejan o apliquen recursos económicos federales, esta última parte del artículo 2o. de la Ley objeto de nuestro estudio, ha sido considerada por algunos

---

<sup>3)</sup> Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Op. cit., p. 356

autores como inconstitucional, en cuanto va mas allá de lo establecido por nuestra Carta Magna, al entender el carácter de los Servidores públicos a cualquiera que maneje o aplique recursos federales; disposición que puede resultar peligrosa, ya que supuestamente se pueden reclamar a particulares responsabilidades que son propias de los servidores públicos, sin importar la causa de su intervención; aunque aparentemente el artículo 46 del mismo ordenamiento legal corrige esta anomalía al señalar que “incurren en responsabilidad administrativa los servidores Públicos a que se refiere el artículo 2o., no por eso deja de ser una redacción con una deficiencia de técnica legislativa muy notoria.

#### **4.- Obligaciones Administrativas de los Servidores Públicos.**

La obligación desde el punto de vista jurisprudencial *“es el deber jurídico, normativamente establecido de realizar u omitir determinado acto y a cuyo incumplimiento por parte del obligado, es imputada, como consecuencia, una sanción activa, es decir, un castigo”*.<sup>(4)</sup>

La ley reglamentaria del artículo 113 Constitucional el cual señala que se establecerán las obligaciones de los servidores Públicos en las leyes sobre responsabilidades administrativas, reglamentó en su artículo 47, veinticuatro fracciones, los que constituyen el catálogo de obligaciones, y las cuales enumeramos a continuación:

---

<sup>4</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XX. Ed Driskill. Buenos Aires 1990 p 616.

*“fracción 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”*<sup>(5)</sup>

Es indiscutible que para alcanzar la eficiencia se actúe con la máxima diligencia y así poder lograr los valores de la función pública establecidos por nuestra Carta Magna fundamental: Observamos también que la presente obligación coincide con la prevista en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 44 fracción I que a la letra dice: *“desempeñar su labor con la intensidad, cuidado y apropiado, sujetándose a la dirección de sus jefes y reglamentos respectivos”*<sup>(6)</sup>

*“fracción 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 determinen el manejo de recursos económicos públicos”*.<sup>(7)</sup>

Esta obligación, tiene antecedentes remotos, como ya lo estudiamos en el capítulo primero, es elemento sine qua non, un buen manejo de fondos y valores para el perfecto desarrollo del Estado.

*“fracción III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le*

---

<sup>(5)</sup> Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Legislación del Trabajo Burocrático. Ed. Porrúa. México. 1997. p. 356

<sup>(6)</sup> Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Legislación del Trabajo Burocrático. Op cit .p.37.

<sup>(7)</sup> Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos Op cit .p 356

*sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos”.*<sup>(8)</sup>

En este dispositivo encontramos 3 obligaciones que son:

- \* Utilizar los recursos que se tengan asignados para el desempeño del empleo, cargo o comisión.
- \* Utilizar las facultades atribuidas y;
- \* Utilizar la información a que tenga acceso exclusivamente para los fines afectos.

Para un mejor cumplimiento de esta obligación es importante que los servidores públicos reciban sus manuales en donde se les informe el estilo o política en que deben utilizar sus recursos; ya que la Secretaría de la Contraloría debe realizar principalmente labor preventiva.

*“Fracción IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o la cual tenga acceso, impidiendo o evitando indebidas de aquellas.”*<sup>(9)</sup>

Recordemos que la información oficial constituye patrimonio

---

<sup>(8)</sup> Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Op.cit.,p.356

<sup>9</sup> Idem.

nacional y es de trascendental importancia para efectos administrativos y jurídicos e inclusive además de falta administrativa constituye el incumplimiento de dicha fracción, causa de terminación de los efectos del nombramiento de acuerdo a la ley federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

*“Fracción 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 este.”<sup>(10)</sup>*

Es interesante observar que la presente obligación es eminentemente una característica de una norma además de jurídica, moral; por la que su incumplimiento nos llevaría al nacimiento de las responsabilidades, administrativa, laboral y penal (delito de abuso de autoridad).

*“Fracción 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.”<sup>(11)</sup>*

Distinguimos entre la presente falta administrativa y el delito de abuso de autoridad en que mientras la primera se limita a “sus inferiores jerárquicos” en el segundo no se distingue la persona que puede sufrir el agravio por lo que también puede ser el superior jerárquico, otro servidor público, algún usuario o en fin cualquier persona.

---

<sup>10)</sup> Op.cit., p. 356.

<sup>11)</sup> Idem

*“Fracción VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.”<sup>(12)</sup>*

Esta fracción también está contemplada en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

*“Fracción VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le susciten la procedencia de las órdenes que reciba.”<sup>(13)</sup>*

La presente responsabilidad, basada en el principio de disciplina obliga al trabajador a comunicar por escrito fundamentalmente las dudas que tenga con respecto a las ordenes recibidas.

*“Fracción IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones.”<sup>(14)</sup>*

La conducta anteriormente descrita está normada en un juicio prohibitivo, también está tipificada en el artículo 214 del Código Penal como el delito de ejercicio indebido de servicio público.

---

<sup>12</sup> Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Op. cit. p. 356

<sup>(13)</sup> Idem.

<sup>(14)</sup> Ib.

*“Fracción 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”.*<sup>(15)</sup>

Para complementar la anterior disposición es indispensable analizar los reglamentos de Condiciones Generales del Trabajo del personal de los diferentes dependencias del gobierno, y así poder resolver las dudas con respecto a los motivos por los que se pueden autorizar los permisos y sus condiciones.

*“Fracción XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba”.*<sup>(16)</sup>

La presente disposición es correlativa del artículo 125 de la Constitución General de la República, el que señala la prohibición de desempeñar dos cargos federales de elección popular, o uno federal y otro del Estado, también de elección popular.

*“Fracción XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente*

---

<sup>(15)</sup> Op cit., ps. 356 y 357

<sup>(16)</sup> Idem., 357

*para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público”.*<sup>(17)</sup>

El Código Penal prevé el delito de abuso de autoridad y la Corte a considerado que este sería un supuesto siempre y cuando el servidor público conociere de la inhabilitación.

*“Fracción XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos 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 lo 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;”*<sup>(18)</sup>

La descripción anterior constituye un supuesto de incompetencia subjetiva del servidor público, su abstención deberá constar por escrito, exponiendo las razones que juzgue pertinentes ante su superior jerárquico.

*“Fracción 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 se hace referencia la fracción anterior y que sean de atención, tramitación y resolución,*

---

<sup>(17)</sup> Op.. cit.. 357  
<sup>18</sup> Idem

*cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos”.*<sup>(19)</sup>

En relación a esta fracción cabe lo comentado en el párrafo inmediatamente anterior, agregando que el superior jerárquico, para efectos de esta ley, es el titular de la dependencia, mientras que su jefe inmediato es el funcionario de quien depende inmediatamente.

*“Fracción 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 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 se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta por un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión”.*<sup>(20)</sup>

Actos, todos los anteriores que pueden tipificar en alguna conducta descrita por el Código Penal, según sean las circunstancias, como pueden ser abuso de autoridad, cohecho, etc.

---

<sup>19</sup> Op. cit., p. 357

<sup>20</sup> Idem.

*“Fracción 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 para las personas a las que se refiere la fracción XIII”.*<sup>(21)</sup>

Si el trabajador pretende obtener beneficios adicionales, incurrirá además en una falta de probidad y honradez, prevista por la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

*“Fracción 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”*<sup>(22)</sup>

Esta infracción tiende a impedir la parcialidad del servidor público quien con su intervención beneficiaría al recomendado y muy probablemente a su persona. La conducta descrita, se encontraba anteriormente prevista en el Delito de Nepotismo.

*“fracción XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en términos establecidos por esta ley”.*<sup>(23)</sup>

---

<sup>21)</sup> Op cit., p. 357

<sup>22)</sup> Idem. ps. 357 y 358

<sup>23)</sup> Ib.

Es una obligación contenida en el título de la ley que estamos comentando y es a la vez una prueba preconstituida a su favor del servidor que no tiene nada que temer y es honesto.

*“Fracción XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta”.*<sup>(24)</sup>

La Secretaría de la Contraloría puede aplicar los medios de apremio que le señala la ley en comento en su artículo 77, con el fin de dar cumplimiento coercitivo a la presente obligación.

*“Fracción 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 llegare 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”.*<sup>(25)</sup>

Cabe lo que ya comentamos con respecto al superior jerárquico<sup>(26)</sup> Fracción VI del artículo 47 en comento, además es importante señalar que el artículo 57 de la ley referida señala que la denuncia será por escrito y ante la Contraloría interna, por lo que consideramos tiene dos opciones a

---

<sup>24)</sup> Op .cit., p 358

<sup>25</sup> Idem

<sup>26</sup> Supra vid., capítulo actual, subtema 4. Art 47. fracción VI

donde dirigir su denuncia.

*“Fracción XXI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la instrucción a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan”.*<sup>(27)</sup>

La presente fracción se incluyó en las reformas del 20 de diciembre de 1990, a fin de colaborar con la Institución de Derechos Humanos, a raíz del nacimiento de dichas instituciones; y para evitar negativas de algunas autoridades a otorgarles informes.

*“Fracción XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público”.*<sup>(28)</sup>

Es una obligación que encierra una conducta omisiva de hacer o dejar de hacer actos que impliquen el incumplimiento de una disposición jurídica relacionada con el servicio público.

*“Fracción XXIII.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones y 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*

---

<sup>27)</sup> Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, p. 358

<sup>28)</sup> Op cit., p. 358

*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 la Secretaría 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”.*<sup>(29)</sup>

La actual fracción también se incluyó en las reformas de diciembre de 1990, a fin de evitar se propiciaran conductas deshonestas.

*“Fracción XXIV.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.*

*Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico debe ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.”*<sup>(30)</sup>

---

<sup>29</sup> Op.cit., p.358

<sup>30</sup> Idem.

El legislador incluyó al presente catálogo taxativo todas las demás obligaciones que prevean otras leyes y reglamentos; a fin de evitar quedara impune su incumplimiento al no ser aquellos reconocidas por la ley de la materia.

## **5.- Autoridades.**

Las autoridades que tienen competencia para conocer de los juicios de responsabilidad de los servidores públicos se encuentran enumeradas en el artículo 3 de la Ley materia de nuestro estudio; y son las siguientes:

I.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

II.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación;

III.- Las dependencias del Ejecutivo Federal;

IV.- El Departamento del Distrito Federal;

V.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación;

VI.- El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;

VII.- El Tribunal Fiscal de la Federación;

VIII.- Los tribunales de trabajo. en los términos de la legislación

respectiva;

IX:- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.<sup>31)</sup>

En las fracciones anteriores observamos que señalan las autoridades competentes para conocer de responsabilidades de diferentes naturalezas; por lo que nos vamos a circunscribir a la responsabilidad administrativa la cual puede hacer efectiva a través de:

- \* La Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- \* La Contraloría Interna.
- \* Los Superiores Jerárquicos.
- \* El Tribunal Fiscal de la Federación.

El artículo 48 de la Ley de Responsabilidades, realiza una interpretación auténtica,<sup>(32)</sup> señalando que se entenderá por Superior Jerárquico, al titular de la dependencia, y en el caso de las Entidades, al coordinador del Sector correspondiente.

Además, agrega que se entenderá por Secretaria, a la Secretaria de la

---

<sup>31</sup> Op.cit., p. 344

<sup>(32)</sup> La interpretación auténtica, es realizada por el propio Poder Legislativo, al explicarnos el sentido de la norma señalada en el texto legal.

Contraloría y Desarrollo Administrativo, consideramos que la misma es la piedra fundamental del programa de renovación moral implantado en 1982, pues a ella compete conocer en primera instancia del juicio de responsabilidad así como a las Contralorías Internas. “ *En el combate a la corrupción y a la impunidad, la SECODAM. ha impuesto 28,943 sanciones administrativas durante el presente sexenio, dijo el Lic. Samuel Alba Leyva, Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, durante una reunión de trabajo en Sudáfrica, el 29 de enero de 1998; de las cuales detalló que 12,562 fueron apercibimientos; 3,620 amonestaciones; 4,819 suspensiones; 2,934 destituciones; 2,533 inhabilitaciones para desempeñar cargos públicos y 2,501 sanciones económicas* “<sup>(33)</sup>

Así mismo, el titular del Poder Legislativo al ampliarle su esfera competencial al Tribunal Fiscal de la Federación lo convirtió en revisor de las impugnaciones hechas a las resoluciones administrativas emitidas por la Secretaría de la Contraloría, o las Contralorías Internas.

En relación a los Departamentos Jurídicos de la Secretarías del Estado, la Corte ha sostenido que no son autoridad, plasmándolo así en la tesis número 373 de la Segunda Sala según la cita Juan Francisco Arroyo Herrera.<sup>(34)</sup>

---

<sup>33</sup> Información detallada en medio electrónico. Internet. <http://www.secodam.gob.mx/>

<sup>34</sup> Juan Francisco Arroyo Herrera. Regimen Jurídico del Servidor Público. Ed Porrúa, Mexico. 1995, p 16

## **6.- Sanciones.**

En el capítulo II del título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, se señala la facultad para denunciar las irregularidades por cualquier interesado; el cual puede interponer quejas y denuncias en unidades específicas a las que el público tenga fácil acceso; amén que anteriormente en el punto de las obligaciones de este mismo capítulo, ya mencionamos que el servidor público tiene la obligación de denunciar por escrito a la Contraloría interna los hechos que a su juicio sean constitutivas de responsabilidad administrativa, atribuibles a servidores públicos bajo su responsabilidad.<sup>(35)</sup>

Ahora bien, las sanciones que se señalan en el numeral 53 de la ley son:

*I.- Apercibimiento privado o público;*

*II.- Amonestación privada o pública;*

*III.- Suspensión;*

*IV.- Destitución del puesto;*

*V.- Sanción económica;*

---

<sup>35</sup> Supra vid., Capítulo Actual, subtema 4, Art 47, Fracc XX

*VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público”<sup>(36)</sup>.*

**Criterios para aplicar sanciones:**

En el artículo siguiente encontramos señalados los criterios para aplicar las sanciones anteriores, tomando en cuenta los siguientes elementos:

*“I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurran 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*

---

<sup>36</sup> Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Op cit., p 360

*VII.- El monto del beneficio o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones ”<sup>(37)</sup>*

En este renglón encontramos una gran deficiencia de técnica legislativa, suponemos que el legislador al copiar las sanciones de las leyes anteriores (los cuales según el análisis histórico realizado en el presente trabajo, deducimos que su naturaleza y contenido era penal) y al trasladarlos a un nuevo procedimiento que se desea otorgar un alma y espíritu administrativo el que bien sabemos tiene sus raíces en el Derecho Común. Esto hace que en principio no se señale si los elementos enumerados en las fracciones II; III y V se tomará en cuenta para agravarlas o atenuarlas; tampoco se aclara el concepto de la fracción VI, referente a la reincidencia; circunstancias las anteriores que quedarían resueltas en caso de aplicar supletoriamente los códigos penal y de procedimientos penales.

En las normas que regulan la aplicación de las sanciones tampoco encontramos reglas relativas a la forma de la culpabilidad en que se haya realizado la infracción, es decir dolosa o culposa, ya que es indistinto el trato que se otorga a los servidores públicos que cometieron la infracción con la intención de producir el resultado o el realizado por culpa del infractor. Elementos que afortunadamente si encontramos en una ley más moderna como lo es la de Nuevo León la que estipula en su artículo 57 las sanciones que pueden ser acreedores los servidores públicos en relación al incumplimiento doloso o culposo de sus obligaciones; Lo que permite una

---

<sup>37</sup> Op.cit . ps 360 y 361.

*administrativa*".<sup>(40)</sup>

El procedimiento en cuestión consta de dos etapas; la primera de Investigación y la segunda corresponde al Proceso propiamente dicho; reguladas ambas en los dispositivos 62, 64, 65, 66, 67 y 68 de la Ley en Comento. La anterior división la deducimos de los actos materiales que le son impuestos a la autoridad competente, pero desafortunadamente la regularización del procedimiento no señala claramente que se trata de dos etapas ni mucho menos los límites, y aunque literalmente se utiliza el vocablo investigación, en la práctica observamos que a las autoridades de las Contralorías no les queda claro la obligación de realizar una labor investigadora ni el procedimiento para realizarla acertadamente a fin de que ella los conduzca a encontrar la verdad histórica.

Lo anterior por no tener vocación ni conocimientos para ello, debido a la formación contable que tienen los titulares de estas dependencias, los cuales la mayoría de las veces no son Licenciados en Derecho, a mayor abundamiento, el procedimiento señalado en el artículo 64 tiene una naturaleza híbrida en el que encontramos términos del derecho penal como es el de "*presunto responsable*", "*presunta responsabilidad*"; Así mismo en la ley local descubrimos frases como "*cerrada la instrucción*"; "*infracción instantánea*", "*permanente*", "*continua*" o "*continuada*".

Por lo que al no señalar la ley, en dicho capítulo un cuerpo legislativo que sea supletorio tanto en la valoración de las pruebas como en todo lo no previsto en este procedimiento consideramos se deben de aplicar los

---

<sup>(40)</sup> Enrique del Val, Responsabilidad Administrativa, INAP. Praxis 60 Mexico, 1984, p 100

Códigos Penal y de Procedimientos Penales de conformidad con el artículo 45 como se ha determinado ya en resolución el Tribunal Colegiado del Octavo Circuito que a la letra dice:

*“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PUBLICOS SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y NO LAS DEL FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. En los procedimientos de responsabilidad administrativa, que son instaurados conforme al título tercero, capítulo I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para investigar la conducta de los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones dejaron de cumplir con su obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y en su caso fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva, es supletoriamente aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales, porque en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expresamente se establece que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esa ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, lo que excluye la aplicación para ese efecto del Código Federal de Procedimientos Civiles, sin que lo impida el hecho de que el citado precepto es encuentre contenido en el capítulo IV, del título segundo, relativo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III, de ese mismo título, que se refieren al procedimiento en el juicio Político; porque al no existir en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores*

*Públicos, ninguna otra disposición relativa a la supletoriedad, nada permite concluir que en los demás casos sea aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles; de ahí que sea el ordenamiento adjetivo penal, el aplicable supletoriamente para la substanciación y resolución, de todos los procedimientos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades, incluyendo el relativo a la responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos*

*Amparo en revisión 548 96.-Raul Rodríguez Garza 06 de noviembre 1996- unanimidad de votos.-ponente:Marco Antonio Arroyo Montero.-Secretario:Julio Jesus Ponce Gamiño.*

*Amparo en revisión 536 96.-Francisco Javier Garibay Aguilar.- unanimidad de votos.-ponente. Marco Antonio Arroyo Montero.- Secretario:Julio Jesús Ponce Gañimos".<sup>(41)</sup>*

La necesidad de regular el procedimiento con precisión responde a un principio básico de justicia y legalidad, por lo que en el proceso entre sus aciertos encontramos que el mismo se inicia con un citatorio en el que se le hará saber al presunto responsable la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan, al igual que el día y la hora en que se verificará la audiencia en la que tendrá el derecho de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga por si o por medio de su defensa; como no se señala cuales pruebas, consideramos se deberá entender que las admitidas en el Código Penal. A la audiencia deberá acudir el representante de la dependencia respectiva.

---

<sup>(41)</sup> Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, tomo V, enero de 1997. Tesis VIII I. 8a.p.540

La audiencia deberá celebrarse en un plazo, contado a partir de la citación no menor de 5 días ni mayor de 15. La Secretaría dispondrá de un término de 30 días contados a partir de la celebración de la audiencia para resolver si existe o no responsabilidad; y en el primer supuesto notificar la sanción respectiva dentro de las 72 horas siguientes a la fecha de la resolución al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Si no se encontraron elementos suficientes para resolver o aparecieran otros que impliquen nueva responsabilidad del presunto responsable o de otras personas, se dispondrá la practica de investigación y citará a otra u otras audiencias.

La Secretaría de la Contraloría cuenta con facultades para suspender temporalmente al servidor público durante el proceso, sin que esto implique un perjuicio sobre la responsabilidad del mismo, quien en caso de resultar afectado será restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán los preceptos que debiera recibir durante el tiempo que estuviere suspendido.

El mismo procedimiento se seguirá por las Contralorías Internas, en todo cuanto sea aplicable y se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias; y las resoluciones se asentarán en un registro que constará de dos secciones, una correspondiente a los procedimientos disciplinarios y otra referente a las sanciones impuestas.

## 8.- Recursos:

Los recursos administrativos son definidos como *“Todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la Administración Pública, los actos y resoluciones por ellas dictadas en perjuicio de los propios particulares”*<sup>(42)</sup>

Tradicionalmente hemos visto a los recursos administrativos, como el medio de que tiene el particular frente a la Administración Pública; ya que ellos nacieron de la transición del régimen absolutista a un Estado democrático.

El recurso aparece en la Ley de Responsabilidades como un medio de control con que cuenta el servidor público para obtener la modificación, revocación o anulación de las resoluciones de la autoridad que emitió el fallo.

En la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos encontramos reglamentado en su artículo 70, los recursos de nulidad y de revocación en el artículo 71 y demás relativos. El primero se interpondrá ante la misma autoridad o indistintamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efecto la notificación de la resolución recurrida; y el segundo, se presenta ante la propia autoridad. La tramitación se inicia con un escrito en el que se expresan los agravios que realizó la autoridad ad quo, y en él, se

---

<sup>(42)</sup> Emilio Morgain M., El Recurso Administrativo en México, Ed Porrúa, México, 1995, p 18

propondrán las pruebas, acompañando copia de la misma y constancia de la notificación.

Recibido el escrito la autoridad acordará si admite o no el recurso; en este punto volvemos a encontrar obscuridad en el texto legal, debido a que no aclara que sucede si la autoridad ad quem resuelve no admitir el recurso, ni cuales serían los motivos por los que la misma tenga derecho a hacerlo.

Así mismo el numeral 71 en comento continúa señalando que la autoridad decidirá si admite las pruebas ofrecidas, desechando de plano la que no considere idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución; el mismo comentario anterior lo podemos aplicar a este otro supuesto, ¿qué sucede si el interesado considerara que la determinación del desechamiento de las pruebas es incorrecta? aquellas pruebas que sean admitidas deberán ser desahogadas antes de dictar la autoridad una resolución dentro de los 30 días hábiles siguientes, notificando al interesado dentro de las 72 horas siguientes. Como podemos advertir el recurso no tiene un término de solución definido debido a que se establecen 30 días para dictar la resolución a partir del desahogo de las pruebas, pero para que se lleve a cabo este período procesal no existe ningún término legal; ni mucho menos se encuentra previsto algún término general para los supuestos en el que no se señale uno específico.

## **9.- La Suspensión.**

### **A).- Suspensión del cargo de Servidor Publico.**

En cualquier momento, el presunto responsable puede ser suspendido de su cargo, empleo o comisión, si la Secretaria así lo determina, si a su juicio considera que así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones; y durará todo el tiempo que considere conveniente, sin prejuzgar sobre la responsabilidad del inculpado.

### **B).- Suspensión de la Resolución**

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, siempre y cuando se reúnan los siguientes requisitos:

#### **1.- Si se trata de sanciones económicas:**

- \* Que lo solicite el promovente.
- \* Que se garantice el pago en los términos del Código Fiscal de la Federación, si se trata de sanciones económicas.

#### **2.- Si se trata de otras sanciones:**

- \* que lo solicite el promovente.
- \* que se admita el recurso.

\* que la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación.

\* que la suspensión no traiga como consecuencia de la consumación, perjuicios al interés social o al servicio público.

Igualmente procede la suspensión temporal, desde el momento de iniciar el juicio de determinación de responsabilidad administrativa.