

**INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 30 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Licenciada Rebeca García Martínez\*

**RESUMEN:** El párrafo primero del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es inconstitucional al vulnerar el principio de presunción de inocencia previsto en el artículo 20 de nuestra Carta Magna, al prever la inmediatez de la ejecución de la sanción sin que haya adquirido el carácter de firme la resolución que la impone, ya que lo resuelto aún no es concluyente; mientras que el derecho a que se presuma la inocencia opera hasta que la resolución adquiera firmeza, al ser inmutable, en virtud de que no existe ningún medio de impugnación que tenga la capacidad de afectarla, entonces el precepto está otorgando consecuencias privativas de derechos a una persona que aún no es responsable y por tanto no es merecedor de las mismas, al exigirse la certeza plena y absoluta respecto de la responsabilidad.

**Palabras Clave:** Responsabilidades administrativas; presunción de inocencia; privación de la libertad; servidores públicos.

**THE UNCONSTITUTIONALITY OF ARTICLE 30 OF THE ADMINISTRATIVE ACCOUNTABILITY FEDERAL LAW FOR PUBLIC OFFICERS**

Rebeca García Martínez, B.A.

**Abstract:** The first paragraph of Article 30 of the Administrative Accountability Federal Law for Public Officers results unconstitutional because it infringes the principle of presumption of innocence stipulated in Article 20 of our Constitution, by providing the penalty's immediate enforcement without having acquired the firm character of the legal ruling that imposes it, since the resolution still is not conclusive; while the right of presuming innocence operates until the legal ruling is *res judicata*, by being unalterable, and by virtue of that there does not exist any means of refutation that has the capacity to affect it, then the provision is granting exclusive consequences to the rights of a person that is still not accountable and, therefore, does not deserve them, since full and absolute certainty is demanded in accountability.

**Keywords:** Administrative accountabilities; presumption of innocence; deprivation of freedom; public officers.

---

\*Tesis seleccionada del Curso de Especialización en Justicia Administrativa 2010.

**SUMARIO:** CAPÍTULO 1. BASE JURÍDICA DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. 1.1. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1982. 1.2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. 1.3. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CAPÍTULO 2. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. 2.1. CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO. 2.2. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD. 2.3. MARCO LEGAL DE RESPONSABILIDADES. CAPÍTULO 3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO. 3.1 PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO. 3.2. EJECUCIÓN DE SANCIONES. 3.3. PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. 3.4. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA. HEMEROGRAFÍA.

## **INTRODUCCIÓN**

El Derecho administrativo sancionador en México tiene sus orígenes en la reforma al Título Cuarto Constitucional de 1982, que estableció un sistema federal de responsabilidades de los servidores públicos, entre las que destaca la administrativa que por primera vez se considera y se reglamenta en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de ese mismo año, cuya vigencia en la materia de responsabilidades administrativas se derogó en el ámbito federal con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el 2002.

El objeto de análisis del presente trabajo es la constitucionalidad de la inmediatez de la ejecución de las sanciones previstas en el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que a diferencia de su ley antecesora y vigente para los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal, dispone que la ejecución de las sanciones se efectúe una vez que la resolución que las impuso sea firme.

Para cumplir con el objetivo y considerando que la rama del derecho administrativo sancionador está construyendo sus propios principios constitucionales que deberán regirla, será necesario acudir a las técnicas garantistas del derecho penal, en la medida que resulten compatibles con su naturaleza, tal como en la especie acontece con el principio de presunción de inocencia previsto en el artículo 20 constitucional.

## CAPÍTULO 1

### ANTECEDENTES DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

#### 1.1. Reforma Constitucional de 1982

El 28 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reformas al Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Se estableció un sistema federal de responsabilidades de los servidores públicos, clasificándose en penales, políticas, administrativas y civiles, cuya diferencia esencial radica en los distintos bienes jurídicos que respectivamente tutelan. Lo que confirmó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia cuyo rubro y texto es el siguiente:

**“RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL.** De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A) La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B) La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C) La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D) La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Jurisprudencia P. LX/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, T. III, abril de 1996, p. 128

La reforma constitucional tuvo el mérito de regular por primera vez la responsabilidad administrativa por conductas que atentan contra los principios que rigen el ejercicio de la función pública.

Otro acierto de la reforma consistió en sustituir la denominación de funcionarios públicos por servidores públicos, que son todas aquellas personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los poderes u órganos del Estado. Tal como lo reconoció nuestro Máximo Tribunal Constitucional en la tesis cuyo rubro y texto se transcriben a continuación:

**“SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 108, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES LIMITATIVO SINO ENUNCIATIVO.** Del proceso legislativo que culminó con el Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, específicamente en lo relativo a sus artículos 108, 109 y 134, se advierte que la finalidad del Constituyente Permanente fue cambiar el concepto tradicional de “funcionario público” por el de “servidor público”, a efecto de establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión, disponiéndose para ello de obligaciones igualitarias a las que quedaban constreñidos ‘todos los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, tanto en el Gobierno como en la Administración Pública Paraestatal’, es decir, en la Federación con el objeto de exigir responsabilidades a quienes presten sus servicios bajo cualquier forma en que se sirva al interés público y a cualquier nivel de gobierno. En ese tenor, se concluye que el artículo 108, primer párrafo, de la Constitución Federal, al establecer quiénes son servidores públicos, no es limitativo sino enunciativo, pues la intención del Constituyente con la reforma de mérito fue que se incluyera a todos, sin importar la clase de empleo, cargo o comisión que desempeñen, ni el nivel de la función o la institución en donde laboren, pues lo medular y definitorio es que son servidores públicos quienes sirvan al Estado o Federación, al gobierno y a la nación, al interés público o a la sociedad.”<sup>2</sup>

Esta reforma constitucional también implicó adicionar a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el artículo 32 Bis, decreto que se publicó el 29 de

---

<sup>2</sup> Tesis 2a. XCIII/2006., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, T. XXIV, diciembre de 2006, p. 238.

diciembre de 1982 en el Diario Oficial de la Federación, con el cual se creó a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quien ejercería su competencia disciplinaria a través de los órganos disciplinarios denominados Contralorías Internas. Mientras que la expedición de una nueva Ley en materia de Responsabilidades se daría dos días después.

## **1.2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**

El 31 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue la tercera Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, reguló el juicio político y la declaración de procedencia y al mismo tiempo significó un avance sustancial al implementar la responsabilidad administrativa y el procedimiento administrativo.

Nace con cuatro títulos, el primero con disposiciones generales; el segundo reguló el juicio político y la declaración de procedencia; el tercero se ocupó de la responsabilidad administrativa y el cuarto estableció el Registro de Situación Patrimonial. Con la reforma del 4 de diciembre de 1997, se agregó un título quinto de las disposiciones aplicables a los servidores públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal.

El título tercero prevé la responsabilidad administrativa en la que incurren los servidores públicos por incumplir con sus obligaciones para salvaguardar los principios constitucionales que rigen el ejercicio de la función pública, que son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los actos u omisiones iban a ser investigados por las Contralorías Internas de las dependencias y entidades federales, por la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y las Contralorías Internas en los otros poderes federales; si de las investigaciones se obtenían elementos de responsabilidad, entonces se instruía el procedimiento disciplinario y se imponían de ser el caso, las sanciones correspondientes.

Los sujetos de responsabilidad administrativa son todas aquellas personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión en los poderes u órganos del Estado, cuyas obligaciones como servidores públicos quedaron contenidas en las XXII fracciones del artículo 47.

La infracción disciplinaria resulta de la conducta del servidor público, que afecta el ejercicio de la función pública, por acción u omisión, al apartarse de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, lo que debe ocurrir durante el desempeño de sus funciones.

Las sanciones eran el apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción económica; e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. La ejecución de las sanciones se efectuaría una vez que la resolución que las impuso haya adquirido firmeza, ello de conformidad con el artículo 75.

Con esta Ley de Responsabilidades se crea el poder disciplinario en la Administración Pública Federal, al instaurar órganos disciplinarios facultados para sancionar conductas anómalas, los procedimientos para su aplicación y la vía jurisdiccional a cargo del Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para conocer y resolver sobre la legalidad de las resoluciones que impongan sanciones.

Congruente con el principio de división de poderes reconoció que a cada poder correspondía establecer órganos y sistemas para sancionar administrativamente las faltas cometidas por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Está ley determinó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de responsabilidad administrativa, en razón del interés del Estado de proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública.

### **1.3. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**

El 13 de marzo de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de los sujetos de responsabilidad administrativa, obligaciones, responsabilidades y sanciones administrativas; autoridades competentes y el procedimiento para aplicarlas y el registro patrimonial de los servidores públicos.

Los sujetos de responsabilidad administrativa son los servidores públicos federales como son los representantes de elección popular, miembros del Poder Judicial

Federal, funcionarios, empleados y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como en los organismos a los que la Constitución otorga autonomía, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Dentro de la Administración Pública Federal compete a la Secretaría de la Función Pública aplicar dicha ley; mientras que la investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos y recursos previstos en la ley, corresponderá a los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y responsabilidades de los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

La ley hace tal distinción, en virtud de que corresponderá a las Cámaras de Senadores y Diputados; a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal; al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; a los tribunales de trabajo y agrarios; al Instituto Federal Electoral; a la Auditoría Superior de la Federación; a la Comisión Nacional de Derechos Humanos; al Banco de México y demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen otras leyes; en el ámbito de su competencia y conforme a la legislación respectiva, establecer los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades, así como para imponer las sanciones.

La responsabilidad administrativa se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen la función pública.

Las sanciones consisten en amonestación privada o pública; suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año; destitución del puesto; sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Las que se ejecutarán de forma inmediata una vez impuestas en la resolución correspondiente, a diferencia de su ley antecesora y vigente para los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal, que prevé en su artículo 75 la ejecución de las sanciones una vez que la resolución que las impuso haya adquirido firmeza.

## CAPÍTULO 2

### RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

#### 2.1. Concepto de servidor público

El concepto de servidor público data de la reforma constitucional al título cuarto de 1982 y es toda aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en los poderes u órganos del Estado o Federación.

Lo que representó un gran avance al sistema de responsabilidades al establecer la institución del servidor público, quien participa en el ejercicio de la función pública, al estar sujeto a un régimen especial y a un código de conducta que regula su actuación y funcionamiento en el ejercicio de la función pública.

#### 2.2. Concepto de responsabilidad

La voz “responsabilidad” proviene de *respondere*, que significa, *inter alia*: “prometer”, “merecer”, “pagar”. Así, *responsalis* significa: “el que responde” (fiador). En un sentido más restringido *responsum* (“responsable”) significa “el obligado a responder de algo o de alguien”<sup>3</sup> Para Hans Kelsen un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado.<sup>4</sup> Mientras que Jaime Ossa Arbeláez<sup>5</sup> señala que en una concepción elemental se dice que es responsable el que está comprometido a asumir determinada conducta o quien debe sufrir las consecuencias del incumplimiento de una obligación determinada. En tanto que Rafael Martínez Morales<sup>6</sup>, señala que la responsabilidad es la obligación de pagar las consecuencias de un acto, responder por la conducta propia; un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo prevean las leyes.

La responsabilidad en el ejercicio de la función pública surge cuando el servidor público incumple con las obligaciones que el orden jurídico le impone, que deriva en la

---

<sup>3</sup> *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*. t. IV. 1ª ed. Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa. México, 2001. p. 3348

<sup>4</sup> *ibidem* p.3349

<sup>5</sup> *Derecho Administrativo Sancionador*. Hacia una Teoría General y una Aproximación para su Autonomía. 1ª ed. Colombia, 2000. p. 53

<sup>6</sup> *Derecho Administrativo*. Segundo Curso. 4ª ed. Oxford. México, 2005. p. 378

imposición de diversas sanciones que pueden presentar características diferentes en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

A partir del concepto de servidor público y su delimitación en materia de sus obligaciones y responsabilidades, se estableció un régimen de responsabilidad constituido en cuatro diferentes ámbitos de derecho: constitucional, administrativo, penal y civil, cuyo contenido regula el Título Cuarto Constitucional.

Cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal y, por tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el despacho de los asuntos, dan lugar a una responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que la ley les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

A parte de estos tres tipos de responsabilidades en que los servidores públicos pueden incurrir frente al Estado, cuando con su actuación producen un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo, lo que constituye una responsabilidad de carácter civil.

La existencia de ese régimen de responsabilidad implica que cuando existan acciones concurrentes y, por tanto, la aplicación de diferentes sanciones, los procedimientos respectivos se desarrollen de manera autónoma e independiente según la naturaleza de la acción que se deduzca, y por la vía procesal que corresponda para lo cual las autoridades deberán turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. En ese sentido no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Al respecto se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la forma siguiente:

**“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR OMISIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCIPIOS QUE RIGEN SU CONFIGURACIÓN.** En el terreno de la responsabilidad administrativa, la omisión, social y jurídicamente relevante, estará

referida siempre a una acción determinada, cuya no realización constituye su existencia. No hay una omisión en sí, sino siempre y en todo caso, la omisión de una acción concreta. De aquí se desprende que el autor de una infracción administrativa debe estar en condiciones de poder realizar la acción; si no existe tal posibilidad, por las razones que sean, no puede hablarse de omisión. Omisión no es, pues, un simple no hacer nada, es no realizar una acción que el sujeto está en situación de poder hacer. Todas las cualidades que constituyen la acción en sentido activo (finalidad y causalidad), han de estar a disposición del sujeto para poder hablar de omisión. La omisión administrativa es, entonces, la omisión de la acción esperada. De todas las acciones posibles que un servidor puede realizar, al ordenamiento jurídico administrativo sólo le interesa aquella que la administración pública espera que el servidor haga, porque le está impuesto el deber legal de realizarla. La responsabilidad administrativa omisiva consiste, por tanto, invariablemente en la inobservancia de una acción fijada que el servidor tenía la obligación de efectuar y que, además, podía hacer; luego, ésta es, estructuralmente, la infracción de un deber jurídico, con la puntualización de que la omisión también puede presentarse como una infracción de resultado, al vincularse el ‘dejar de hacer’ a una consecuencia.”<sup>7</sup>

**“SERVIDORES PÚBLICOS. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN QUE RIGE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO.** La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones -que se definen ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos pues, de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo no previera las obligaciones o deberes que a cada funcionario le corresponden, para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes, sobre la base de un correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad. Tan es así que la propia Constitución Federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero,

---

<sup>7</sup> Tesis VI.3o.A.147 A., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, T. XVIII, agosto de 2003, p. 1832

dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el Estado.”<sup>8</sup>

### **2.3. Marco Legal de Responsabilidades**

En la actualidad en materia de responsabilidades de los servidores públicos están vigentes dos leyes, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002, que en su artículo segundo transitorio previó:

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

*Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.*<sup>9</sup>

De ahí que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos está vigente en el ámbito federal respecto a los títulos segundo y quinto, relativos al juicio político y la declaración de procedencia.

Mientras que para los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal, las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se aplican en su totalidad.

---

<sup>8</sup> Tesis I.4o.A. J/22, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, T. XVII, abril de 2003, p. 1030

<sup>9</sup> *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1982. p. 78

## CAPÍTULO 3

### PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

#### 3.1. Procedimiento disciplinario

El procedimiento cubre los aspectos básicos para la determinación de responsabilidades administrativas, ya que para las cuestiones relativas a éste no previstas y la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, según lo prevé el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; para lo cual la autoridad encargada de instruir y resolver el procedimiento deberá sujetarse al principio de legalidad, previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales, lo que implica cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho y al emitir sus actos deberán fundarlos y motivarlos.

El procedimiento inicia con un citatorio en el que se precisarán los hechos que puedan ser causa de responsabilidad, a fin de que el presunto responsable conozca los motivos y tenga la oportunidad de defenderse en la audiencia que al efecto se celebre. Los términos que deben transcurrir entre las diversas actuaciones son breves, por ejemplo entre la diligencia de notificación del citatorio al presunto responsable a la audiencia y la propia audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles; celebrada ésta se le concederá cinco días hábiles para que ofrezca las pruebas, las que una vez desahogadas atendiendo a su propia y especial naturaleza, obligan a la autoridad disciplinaria a resolver dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes, lo que de no acontecer puede ser causa de responsabilidad, según lo previene la fracción XXIV y último párrafo del artículo 8o., en relación con el artículo 17 de la ley en comento.

#### 3.2. Ejecución de sanciones

El párrafo primero del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos indica:

**“ARTÍCULO 30.-** La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el contralor

interno o el titular del área de responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva.”<sup>10</sup>

La ejecución de las sanciones administrativas de forma inmediata, sin esperar a que la resolución que las impone sea definitiva, esto es, sin esperar a que se agoten los recursos, permite que se le imponga al servidor público una sanción sin que su responsabilidad esté determinada definitivamente.

En el derecho procesal existen dos tipos de resoluciones, según la autoridad de la que se encuentren investidas: la sentencia definitiva, que es aquella que decide la controversia en cuanto al fondo del asunto, pero admite todavía medios de impugnación, a través de los cuales se puede revocar, confirmar o modificar la decisión y, la sentencia firme, que es aquella que no admite ningún medio de impugnación o que ha sido consentida por no combatirse y que por ello ha adquirido la autoridad de cosa juzgada.

Cosa juzgada<sup>11</sup> es la autoridad y la fuerza que la ley atribuye a la sentencia ejecutoria. Se entiende por autoridad la necesidad jurídica de que lo fallado en las sentencias se considere como irrevocable e inmutable, ya que el juicio en que aquéllas se pronuncien, ya en otro diverso. La fuerza consiste en el poder coactivo que dimana de la cosa juzgada que debe cumplirse lo que ella ordena.

La resolución a que se refiere el párrafo primero del artículo 30 en comento, es aquélla con que concluye el procedimiento administrativo de responsabilidad y que carece de firmeza, en tanto que no ha fenecido el término para impugnarla o los recursos no se han resuelto, no obstante ello, se ordena la inmediata ejecución de las sanciones impuestas.

Lo anterior es así, en virtud de que no puede ser interpretado en el sentido de que se refiera a la ejecución de una resolución firme, entendida ésta como aquélla que tácitamente fue consentida por el afectado por no haber interpuesto contra ella los medios de defensa legalmente previstos, o bien aquélla que se confirmó al resolverse el medio de defensa por el que se impugnó.

---

<sup>10</sup> *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. Diario Oficial de la Federación de 13 de marzo de 2002. p. 72

<sup>11</sup> PALLARES, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. 24<sup>a</sup> ed. Porrúa, México, 1998. p. 198

Pues de un análisis sistemático, esto es, analizando la norma dentro del contexto en que se encuentra, se llega a la conclusión que se refiere a la ejecución de las resoluciones con que concluye el procedimiento administrativo previsto en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En efecto, si una resolución en la que se imponga una sanción administrativa sólo puede ejecutarse cuando no se haya combatido por los medios de defensa legalmente previstos o cuando, habiéndose combatido, haya sido confirmada al resolverse éstos, resultaría ilógico, por un lado, que el artículo 27 de la misma ley prevea la suspensión de la ejecución con la interposición del recurso de revocación y, por otro, que el artículo 28 señale que las resoluciones anulatorias firmes dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tendrán el efecto de que se restituya al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de la sanción anulada.

Lo anterior, porque, por un lado sólo se contempla y regula la suspensión de la ejecución de una resolución y, por otro, sólo contempla y regula la restitución de los derechos de que alguien hubiere sido privado por la ejecución de una resolución, cuando existe la facultad de que legalmente esa resolución se ejecute.

De los artículos 21, 25 y 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se observa que el procedimiento administrativo de responsabilidad culmina con la resolución definitiva, misma que podrá ser impugnada a través del recurso de revocación que se tramita ante la misma autoridad que emitió la resolución o, del juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y que, a su vez, la resolución al recurso de revocación podrá ser impugnable ante el citado Tribunal, no obstante, el artículo 30 ordena la ejecución inmediata de la sanción impuesta al servidor, sin que sea necesario que la resolución que la impuso sea firme.

A diferencia del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé que la ejecución de las sanciones se efectuaría una vez que la resolución que las impuso sea firme, tal como lo confirma en la parte conducente el criterio que a continuación se cita:

**“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PÚBLICOS. EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES QUE SE IMPONEN CON MOTIVO DE LOS ACTOS U OMISIONES EN QUE INCURRAN.** El artículo 75 de la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que las resoluciones que impongan sanciones administrativas se llevarán a cabo de inmediato, sin que ello implique que sea esta resolución la que prive al servidor público de sus derechos, ya que este precepto dispone que 'La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. (...)'. La resolución firme es aquella respecto de la cual se agotaron los medios de impugnación correspondientes o las que se consintieron por no agotarse. Los artículos 70 a 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevén que los sujetos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación), las resoluciones administrativas por las que se les impongan sanciones; que las resoluciones que dicte el superior jerárquico, en las que impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación; que el servidor público afectado por las resoluciones administrativas de la Secretaría podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el referido Tribunal; que la resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnable ante el mismo; y que las resoluciones absolutorias que éste dicte podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico. En este orden, la resolución sancionadora, se cumplirá de inmediato por regla general hasta que la sanción impuesta resulte definitiva por resolución firme, la que, en términos de los preceptos citados, corresponderá a la pronunciada por un tribunal materialmente jurisdiccional como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación), independientemente de que sus sentencias podrán ser impugnadas ante el Poder Judicial de la Federación de conformidad con lo establecido en los artículos 158 de la Ley de Amparo y 248 del Código Fiscal de la Federación."<sup>12</sup>

### **3.3. Principio de Presunción de Inocencia**

Con la reforma al artículo 20 constitucional de 18 de junio de 2008, se reconoce expresamente el principio de presunción de inocencia, no obstante ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo en diversos criterios que éste se contenía de manera implícita en los artículos 14 párrafo segundo, 16 párrafo primero, 19 párrafo

---

<sup>12</sup> Tesis 2a. CXXVIII/2002., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, T. XVI, octubre de 2002, p. 473

primero, 21 párrafo primero, y 102 apartado A, párrafo segundo de nuestra Carta Magna, al derivar de los principios de debido proceso legal y acusatorio, al reconocer primero el derecho de todo inculcado a su libertad y que para privarlo de ésta es necesario cumplir con una serie de garantías mínimas otorgándole una defensa adecuada, mientras que el principio acusatorio implica, que es a la autoridad investigadora a la que corresponde la función persecutoria de los delitos, advirtiéndose que ambos principios resguardan el de presunción de inocencia, pues el gobernado no tendrá obligación de probar la licitud de su conducta, reconociendo así, a priori, el estado o condición de inocencia de los hombres, tal como se advierte del criterio que a continuación se transcribe:

**“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprenden, por una parte, el principio del debido proceso legal que implica que al inculcado se le reconozca el derecho a su libertad, y que el Estado sólo podrá privarlo del mismo cuando, existiendo suficientes elementos incriminatorios, y seguido un proceso penal en su contra en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, las garantías de audiencia y la de ofrecer pruebas para desvirtuar la imputación correspondiente, el Juez pronuncie sentencia definitiva declarándolo culpable; y por otra, el principio acusatorio, mediante el cual corresponde al Ministerio Público la función persecutoria de los delitos y la obligación (carga) de buscar y presentar las pruebas que acrediten la existencia de éstos, tal y como se desprende de lo dispuesto en el artículo 19, párrafo primero, particularmente cuando previene que el auto de formal prisión deberá expresar ‘los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado’, en el artículo 21, al disponer que ‘la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público’; así como en el artículo 102, al disponer que corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución de todos los delitos del orden federal, correspondiéndole ‘buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos’. En ese tenor, debe estimarse que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, dando lugar a que el gobernado no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando

se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce, a priori, tal estado, al disponer expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado.”<sup>13</sup>

Principio que a partir del 18 de junio de 2008, se encuentra expreso en el artículo 20 del Pacto Federal, en los términos siguientes:

**“Artículo 20.-** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

“De los principios generales:

“(…)

“I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el se reparen;

“(…)

“VIII. El Juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado;

“(…)

“B. De los derechos de toda persona imputada:

“I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare la responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;

“(…).”<sup>14</sup>

Asimismo, el principio de presunción de inocencia está reconocido por diversos instrumentos internacionales de los que México es parte, como lo es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en cuyos textos se prevé respectivamente:

---

<sup>13</sup> Tesis P. XXXV/2002., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, T. XVI, agosto de 2002, p. 14

<sup>14</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación de 18 de junio de 2008. p. 1-3

**“Artículo 8. Garantías Judiciales**

“(…)

“2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:<sup>15</sup>

**“Artículo 11.**

“1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

“(…)”<sup>16</sup>

**“Artículo 14.**

“(…)”

2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

“(…)”<sup>17</sup>

De lo anterior se advierte que la Constitución Federal reconoce el estado o condición de inocencia de los gobernados, razón por la cual protege a través del derecho de toda persona a que se presuma su inocencia, lo que significa que todo hombre debe ser tratado con tal calidad -inocente- hasta en tanto no se demuestre lo contrario; esto implica que corresponde a la autoridad desvirtuar la inocencia probando la ilicitud de la conducta, así opera desde que se inicia la investigación hasta la resolución final que la destruya.

De ahí que el principio de presunción de inocencia exija, que para imponer una sanción sea indispensable la certeza de la culpabilidad, ya que si lo que motiva la imposición de la sanción es cierta conducta, ante la duda de su existencia o su inexistencia misma, no existe razón para imponer la sanción.

---

<sup>15</sup> Convención Americana Sobre Derechos Humanos. <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>

<sup>16</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos. <http://www.un.org/es/documents/udhr>

<sup>17</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. [www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidcp.htm](http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidcp.htm)

Por tanto, de un lado, el principio de presunción de inocencia constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de “no autor o no partícipe” en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos y determina, por ende, el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza en las relaciones jurídicas de todo tipo y, de otro, requiere de actividad probatoria que la destruya de forma clara y rotunda. Sirve de apoyo la tesis:

**“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.** El principio de presunción de inocencia que en materia procesal penal impone la obligación de arrojar la carga de la prueba al acusador, es un derecho fundamental que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y garantiza en general, cuyo alcance trasciende la órbita del debido proceso, pues con su aplicación se garantiza la protección de otros derechos fundamentales como son la dignidad humana, la libertad, la honra y el buen nombre, que podrían resultar vulnerados por actuaciones penales o disciplinarias irregulares. En consecuencia, este principio opera también en las situaciones extraprocesales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de ‘no autor o no partícipe’ en un hecho de carácter delictivo o en otro tipo de infracciones mientras no se demuestre la culpabilidad; por ende, otorga el derecho a que no se apliquen las consecuencias a los efectos jurídicos privativos vinculados a tales hechos, en cualquier materia.”<sup>18</sup>

De esta forma se tiene que dicho principio opera fundamentalmente en el campo procesal, en tanto produce un influjo decisivo en el régimen jurídico de la prueba.

De este punto de vista se infieren tres cuestiones:

a) Que toda condena debe ir precedida siempre de una actividad probatoria impidiendo la condena sin pruebas.

b) Que las pruebas tomadas en cuenta para fundar la decisión de condena han de merecer tal concepto jurídico y ser constitucionalmente legítimas.

---

<sup>18</sup> Tesis 2a. XXXV/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, T. XXV, mayo de 2007, p. 1186

c) Que la carga de la actividad probatoria pesa sobre los acusadores y que no existe nunca carga del acusado sobre la prueba de su inocencia o de su participación en los hechos.

Por lo tanto, en virtud de la presunción de inocencia ninguna persona podrá ser considerada culpable sino hasta la sentencia condenatoria que la desvirtúe plenamente, acreditando la infracción al ordenamiento jurídico, y, en cuyo proceso se hayan observado todas las garantías necesarias para su adecuada defensa.

Por lo que con el simple inicio del procedimiento no se menoscaba la presunción de inocencia, sino por el contrario, ésta aparece precisamente en tal momento y hasta que se dicte sentencia condenatoria, que dirima de forma concluyente la responsabilidad. Es decir, solamente la sentencia condenatoria priva de la calidad de inocente.

No obstante la evidente naturaleza procesal del principio, también vincula la actividad legislativa para que el mismo despliegue su fuerza de manera efectiva, por lo que en ese aspecto ordena que las leyes no otorguen consecuencias privativas de derecho propias de un condenado, a alguien que todavía no tiene ese carácter en sentencia firme.

Se concluye, que se erige el principio de presunción de inocencia como una garantía frente al ejercicio del *ius puniendi*, es decir, como una limitación a su ejercicio arbitrario.

Es así, que el principio en estudio es aplicable, no únicamente a la materia penal, sino también al derecho administrativo sancionador, en tanto que éste es una manifestación de la potestad punitiva del Estado dado que implica la imposición de una sanción en virtud de una conducta humana que infrinja el ordenamiento jurídico. Es aplicable la jurisprudencia siguiente:

**“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VALIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.** De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas

trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.”<sup>19</sup>

Ahora como ha quedado de manifiesto, el principio de presunción de inocencia vincula a la actividad legislativa, obligando al legislador a que lo respete y emita normas que hagan efectiva su operancia, a través de reglas que no otorguen consecuencias privativas de derecho propias de un condenado, a alguien que todavía no tiene ese carácter en sentencia firme y, prevean un procedimiento donde se sigan una serie de formalidades para que sea la autoridad acusadora quien desvirtúe la presunción de inocencia.

De lo anterior, se advierte que toda vez que la rama del derecho administrativo sancionador está construyendo sus propios principios constitucionales que deberán regirla, es válido tomar prudentemente las técnicas garantistas del derecho penal, aun cuando el traslado sólo sea posible en la medida que resulten compatibles con su naturaleza, tal como en la especie acontece con el principio de presunción de inocencia, tal como lo ha reconocido recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el mes de marzo de 2010, en los procedimientos de responsabilidad administrativa instruidos en contra de los juzgadores, con los criterios emitidos que a continuación se citan:

---

<sup>19</sup> Tesis P./J. 99/2006., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, T. XXVI, agosto de 2006, p. 1565

**“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS JUZGADORES. EN LOS PROCEDIMIENTOS RELATIVOS SON PLENAMENTE APLICABLES LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y DE CARGA DE LA PRUEBA QUE IMPERAN EN MATERIA PENAL.** Los principios constitucionales de presunción de inocencia y de carga de la prueba que imperan en materia penal, son plenamente aplicables a los procedimientos de responsabilidad administrativa que se instruyen a los juzgadores, ya que éstos tienen a su favor la presunción de que ejercen la función jurisdiccional atendiendo, entre otros, a los principios de honradez e imparcialidad, así como que han cumplido con los requisitos previstos en los ordenamientos relativos para ser designados en su cargo, lo que se traduce en que se les considera como personas responsables, honorables y competentes que han prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la impartición de justicia. Es por ello que corresponde al órgano investigador demostrar que son administrativamente responsables de la conducta infractora que se les atribuye, además de comprobar que indudablemente ésta sea la que realizaron.”<sup>20</sup>

Mientras que en la parte conducente otro criterio señala que la naturaleza del procedimiento administrativo de responsabilidad, al ser parte del derecho administrativo sancionador y constituir una manifestación de la potestad sancionadora del Estado, le son aplicables los principios del derecho penal.

**“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.** El indicado precepto, al establecer que debe citarse al servidor público para que comparezca personalmente a la audiencia respectiva a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad, y que de no comparecer sin causa justificada se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le atribuyan, no viola la garantía de audiencia prevista en el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en sus distintas fracciones, las formalidades que garantizan al gobernado la adecuada y oportuna defensa de sus intereses en forma previa al

---

<sup>20</sup> Tesis VI.3o. A.322 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. T. XXXI, marzo de 2010, p. 3058

acto privativo, pues conforme a esas reglas se le notifica el inicio del procedimiento y sus consecuencias, se le otorga la oportunidad de ofrecer pruebas y de alegar, y se dicta una resolución que dirime las cuestiones debatidas. Ahora bien, la exigencia de que el servidor público comparezca personalmente obedece a la naturaleza del procedimiento administrativo de responsabilidad, al que por ser parte del derecho administrativo sancionador y constituir una manifestación de la potestad sancionadora del Estado, le son aplicables los principios del derecho penal que este último ha desarrollado, en lo que le sean útiles y pertinentes, mientras no se opongan a la imposición de las sanciones administrativas, entre los que se encuentra el relativo a que en el proceso penal no se admite representación para el efecto de que el inculcado responda por los actos u omisiones ilícitos que se le atribuyan, por lo cual la obligación de comparecer en el proceso y de cumplir con la pena que en su caso se imponga es personal e insustituible, como lo sostuvo el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. XXIII/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, abril de 1998, página 125, con el rubro: 'PROCESO PENAL. LA OBLIGACIÓN DE COMPARECER A ÉL ES PERSONALÍSIMA E INSUSTITUIBLE.'; lo que es aplicable al procedimiento previsto en la ley de responsabilidades precisada, al seguirse éste contra los sujetos de tal ordenamiento, en relación con hechos propios, vinculados con actos u omisiones individualmente considerados que se les atribuyan y que puedan llegar a constituir infracciones a las obligaciones de los servidores públicos previstas en el cuerpo normativo de mérito, en concordancia con los principios establecidos en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."<sup>21</sup>

Resulta oportuno citar a Jaime Ossa Arbeláez,<sup>22</sup> quien opina que mantener el principio de presunción de inocencia hasta en tanto la administración demuestre la comisión de una infracción al encartado, constituye otro postulado eje del derecho sancionatorio. Por tanto, el derecho a la presunción de inocencia, contenido en el artículo 29 de la Carta Política, es un derecho subjetivo fundamental, del cual es titular el sujeto pasivo de cualquier procedimiento sancionador. Se trata de una verdad interina o provisional que sólo adquiere rango definitivo cuando las pruebas recogidas no logren desvirtuarla, según de-

---

<sup>21</sup> Tesis 2a. VII/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, T. XXVII, febrero de 2008, p. 733.

<sup>22</sup> Op. Cit. 7, p. 289-292

claración de la resolución; asimismo, refiere que en el derecho comparado imperan semejantes lineamientos habida cuenta del indiscutible paralelismo que existe entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionatorio, ejemplificándolo con un criterio del Tribunal Constitucional Español que en su parte conducente indica que los principios generales que inspiran el derecho penal son aplicables a la potestad sancionadora de la Administración, y entre estos principios destaca el de la presunción de inocencia del acusado en tanto no se pruebe lo contrario, que impone a la Administración que acusa y sanciona, la carga de probar la realidad de los hechos que impugna, y que éstos son reprochables al sujeto inculpado, puesto que la presunción de inocencia del acusado sólo puede destruirse por una prueba acabada de su culpabilidad. La presunción de inocencia es aplicable mas allá del proceso penal para el que, en principio, fue concebida, a todo acto del poder público, sea administrativo o judicial, mediante el cual se castiga una conducta de las personas, definida en la ley como infractora de ordenamiento jurídico, desplegando también sus efectos protectores en el orden administrativo disciplinario constituyendo una presunción *juris tantum* que garantiza el derecho a no sufrir pena o sanción que no tenga fundamento en una previa actividad probatoria, sobre la cual el órgano competente pueda fundamentar un juicio razonable de culpabilidad.

Finalmente señala que la presunción de inocencia se encuentra constitucionalizada en el inciso 4º del artículo 29 de la Carta Colombiana, no siendo un mero principio ilustrativo de la actividad de la Administración Punitiva del Estado. Se trata de un verdadero derecho fundamental en los términos de los artículos 85 y 86 de la Constitución Nacional y que vincula a todos los poderes públicos. Por tanto, en Colombia el principio de presunción de inocencia implica, en primer lugar, la necesidad de que toda sanción, sea penal o administrativa, tenga un sustento serio en la actividad probatoria desplegada en el respectivo expediente y en forma que sólo se torna lesión a esa presunción, cuando la condena no se fundamenta en esas pruebas. Mientras que la legislación española, concretamente en el artículo 137, sobre los procedimientos del derecho sancionador, se consagra el respeto a la presunción de inocencia.

### **3.4. Violación al Principio de Presunción de Inocencia**

El punto a dilucidar radica en determinar si el derecho a que se presuma la inocencia, opera hasta el dictado de la resolución definitiva o hasta que ésta ha adquirido el carácter de firme, de donde se seguirá que si el principio protege hasta la resolución definitiva, entonces el precepto en estudio, al prever la inmediatez de la ejecución de la

sanción no lo vulnera, dado que la privación de derecho será a una persona que ya tiene el carácter de responsable; o si el principio protege hasta que la resolución que impone la sanción adquiere firmeza, entonces el precepto, al prever la inmediatez de la ejecución de la sanción, estará otorgando consecuencias privativas de derecho a una persona que aún no es responsable y por tanto no es merecedor de las mismas, vulnerando así dicho principio constitucional.

El principio de presunción de inocencia exige la certeza plena y absoluta respecto de la responsabilidad del procesado en ciertos hechos, por tanto, y de ahí el diverso principio de *in dubio pro reo*, en caso contrario habrá que absolver al sujeto.

La principal característica de una resolución definitiva que no ha causado ejecutoria y que por tanto no produce los efectos de la cosa juzgada, es que aún es susceptible de ser modificada a través de algún recurso, y por tanto lo resuelto en ella aún no es concluyente, y es justo tal característica la que la distingue de la sentencia firme, pues ésta a diferencia de aquélla es inmutable, en virtud de que ya no existe ningún medio de impugnación que tenga la capacidad de afectarla.

Por lo que se llega a la conclusión de que la presunción de inocencia opera no solo hasta la resolución definitiva que resuelva el fondo del asunto, sino hasta que la misma sea firme; esto es así, pues si la resolución definitiva todavía es susceptible de modificarse o revocarse, por ende, no existe certeza respecto de la responsabilidad del sujeto en la comisión de una infracción y, al no existir dicha seguridad, el principio de presunción de inocencia obliga a dar trato de no culpable, esto es, a no imponer las consecuencias privativas de derecho propias de un condenado de manera cierta e indubitable.

Por tanto, el párrafo primero del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que permite que la sanción administrativa se ejecute de inmediato, sin que la responsabilidad del servidor en la comisión de la infracción que se le atribuye, sea cierta y sin lugar a dudas, conculca el principio constitucional de presunción de inocencia, pues otorga el trato de culpable a quien aún no lo es de forma plena y concluyente.

No pasan desapercibidos los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que han sostenido la constitucionalidad del precepto en análisis, sin embargo los mismos no son obstáculo al presente trabajo, dado que no lo analizan a la

luz del principio de presunción de inocencia, sino de la diversa garantía de audiencia y tutela jurisdiccional, criterios cuyo rubro y texto son:

**“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 30 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA EJECUCIÓN INMEDIATA DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS, CUMPLE CON LA GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL.** La citada garantía, contenida en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha sido definida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación como el derecho público subjetivo que tiene toda persona dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades se decida sobre las mismas y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece el procedimiento que la autoridad competente debe seguir al imponer las sanciones administrativas, mientras que el numeral 30 de dicha Ley previene que la ejecución de éstas se llevará a cabo de inmediato. Por otro lado, del artículo 25 de la citada Ley se advierte que contra las resoluciones administrativas procede el recurso de revocación ante la propia autoridad que la emitió o, de manera opcional par el servidor público sancionado, pueden impugnarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la inteligencia de que si optó por lo primero, podrá impugnar, a su vez, la resolución respectiva ante el citado tribunal, amén de que en ambos casos procede la suspensión de la ejecución, previo el cumplimiento de ciertos requisitos. En esa virtud, el citado artículo 30 cumple con la garantía constitucional aludida, porque a través de tales medios de impugnación el gobernado tiene acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, a fin de que las autoridades administrativas respectivas resuelvan sobre la legalidad o ilegalidad del procedimiento administrativo y, en consecuencia, de las sanciones impugnadas, a pesar de haberse ejecutado, ya que el diverso precepto 28 de dicha legislación establece que en caso de ser revocada la resolución, el servidor público deberá ser restituido en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de dichas sanciones.”<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Tesis 1a.IX/2006., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, T. XXIII, febrero de 2006, p. 648

**“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 30 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA EJECUCIÓN INMEDIATA DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que la citada garantía, contenida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estriba en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo, y su debido respeto impone a las autoridades el seguimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, consistentes en la notificación del inicio de éste y sus consecuencias, el otorgamiento de la posibilidad de ofrecer pruebas y alegar en defensa de sus intereses, así como el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. En congruencia con lo anterior, el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al disponer que la ejecución de las sanciones administrativas impuestas se llevará a cabo de inmediato, no obstante que el numeral 25 del propio ordenamiento señala que contra la resolución que las impuso procede el recurso de revocación ante la propia autoridad o su impugnación directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no transgrede la citada garantía constitucional porque, por un lado, la resolución que establece las referidas sanciones debe dictarse conforme al artículo 21 de la aludida ley, es decir, después de llevar a cabo un procedimiento en el que se cumplan las formalidades esenciales mencionadas y, por otro, la privación de derechos que pudiera sufrir el afectado con motivo de la ejecución de dichas sanciones, impuestas una vez seguido el catado procedimiento, no es definitiva, pues conforme a los artículos 21 y 28 de la señalada ley, en caso de que lo decidido en el recurso de revocación o en el juicio contencioso administrativo seguido contra la resolución en que se impusieron las sanciones resulte favorable al servidor público, éste será restituido en el goce de los derechos de que hubiere sido privado por la ejecución de aquéllas, razón por la cual aun cuando se haya efectuado la ejecución, no quedan sin materia los medios de defensa aludidos.”<sup>24</sup>

**“SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 30 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS RELATIVA, AL DISPONER QUE LA**

---

<sup>24</sup> Tesis 1ª.VIII/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, T. XXIII, febrero de 2006, p. 649

**EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS SE LLEVARÁ A CABO DE INMEDIATO, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE AUDIENCIA Y DE SEGURIDAD JURÍDICA.** Conforme a la jurisprudencia P./J 47/95 del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, con el rubro 'FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.', las garantías de audiencia y de seguridad jurídica previstas en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se colman cuando se otorga al gobernado la oportunidad de defenderse previamente al acto privativo, y su debido respeto impone a las autoridades el seguimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, consistentes en la notificación de su inicio y de sus consecuencias, la posibilidad de ofrecer pruebas, alegar en su defensa y el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. En congruencia con lo anterior, el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al disponer que la ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, no obstante que el numeral 25 de la indicada Ley prevea que contra la resolución que las impuso procede el recurso de revocación o el juicio contencioso administrativo, no viola las citadas garantías constitucionales pues, por un lado, la resolución en la que se imponen las referidas sanciones se dicta después de sustanciarse un procedimiento en el que se cumplen las referidas sanciones en mención, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley de referencia y, por otro, la privación de derechos que pudiera sufrir el afectado con motivo de la ejecución de dichas sanciones no es definitiva, pues en caso de que le resulte favorable lo decidido en el recurso de revocación o en el juicio contencioso administrativo, será restituido en el goce de los derechos de que hubiere sido privado por la ejecución de esas sanciones, conforme a los artículos 21, 27 y 28 de la Ley citada, por lo que aun cuando se haya efectuado la ejecución de la sanción, ésta no se consuma de un modo irreparable y no quedan sin materia los mencionados medios de defensa."<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Tesis 2a. C111/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, T. XXVI, agosto de 2007, p. 648

## Conclusiones

La base del sistema de responsabilidades de los servidores públicos es el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se reformó el 28 de diciembre de 1982 y se conforma por cuatro vertientes: penal, política, administrativa y civil.

La reforma constitucional sustituyó la denominación de funcionarios públicos por servidores públicos que son todas aquellas personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los poderes u órganos del Estado o Federación.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 reglamentó la responsabilidad administrativa y creó el poder disciplinario de la Administración Pública Federal al instaurar órganos disciplinarios, así como el procedimiento administrativo.

La responsabilidad en el ejercicio de la función pública surge cuando el servidor incumple con las obligaciones que el orden jurídico le impone, lo que deriva en la imposición de sanciones que presentan características diferentes en razón del régimen legal aplicable.

La responsabilidad administrativa se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones en que incurren los servidores públicos que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión afectan los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el ejercicio de la función pública.

En el marco legal de responsabilidades de los servidores públicos están vigentes dos leyes, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos está vigente en el ámbito federal por cuanto hace a los títulos segundo y quinto, relativos al Juicio Político y la Declaración de Procedencia.

Para los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal, las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se aplican en su totalidad.

**La ejecución de las sanciones en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se prevé de forma inmediata una vez impuestas en la resolución definitiva, a diferencia de la ley anterior que ordenaba la ejecución por resolución firme.**

La ejecución de las sanciones administrativas de forma inmediata permite que se imponga al servidor público una sanción sin que su responsabilidad este determinada definitivamente, toda vez que no se han agotado los medios de impugnación ordinarios y extraordinarios por los cuales se pueden revocar confirmar o modificar las sanciones.

La principal característica de una resolución definitiva que no ha causado ejecutoria y que por tanto no produce los efectos de la cosa juzgada, es que aún es susceptible de ser modificada a través de algún recurso, y por tanto lo resuelto en ella aún no es concluyente, y es justo tal característica la que la distingue de la sentencia firme, pues ésta a diferencia de aquélla es inmutable, en virtud de que ya no existe ningún medio de impugnación que tenga la capacidad de afectarla

La resolución con que concluye el procedimiento disciplinario carece de firmeza, en tanto que no ha fenecido el término para impugnarla a través del recurso de revocación o del juicio de nulidad.

Con la reforma al artículo 20 constitucional se reconoce expresamente el principio de presunción de inocencia, por el que ninguna persona podrá ser considerada culpable sino hasta la sentencia condenatoria que la desvirtúe plenamente, acreditando la infracción al ordenamiento jurídico, y, en cuyo proceso se hayan observado todas las garantías necesarias para su adecuada defensa.

El principio de presunción de inocencia es aplicable no únicamente a la materia penal, sino también al derecho administrativo sancionador, en tanto que éste es una manifestación de la potestad punitiva del Estado dado que implica la imposición de una sanción en virtud de una conducta que infrinja el ordenamiento jurídico.

El principio de presunción de inocencia vincula a la actividad legislativa, obligando al legislador a que lo respete y emita normas que hagan efectiva su operancia, a través de reglas que no otorguen consecuencias privativas de derecho propias de un condenado, a alguien que todavía no tiene ese carácter en sentencia firme.

El principio de presunción de inocencia opera no solo hasta la resolución definitiva que resuelve el fondo del asunto, sino hasta que la misma sea firme, porque la resolución definitiva todavía es susceptible de modificarse o revocarse, por ende, no existe certeza respecto de la responsabilidad del sujeto y, al no existir dicha seguridad, se obliga a dar trato de no culpable, esto es, a no imponer las consecuencias privativas de derecho propias de un condenado de manera cierta e indudable.

El párrafo primero del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que permite que la sanción administrativa se ejecute de inmediato, sin que la responsabilidad del servidor que se le atribuye, sea cierta y sin lugar a dudas, conculca el principio de presunción de inocencia, pues otorga el trato de culpable a quien aún no lo es de forma plena y concluyente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo la constitucionalidad del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a la luz de las garantías de tutela jurisdiccional, audiencia y seguridad jurídica.

## **BIBLIOGRAFÍA**

*Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*. 2ª ed. Secretaría de Gobernación. México, 2007.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo*. 3er. y 4o. cursos. 3ª ed. Oxford. México, 2003.

*Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo IV. 1ª ed. Porrúa Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2001.

OSSA ARBELÁEZ, Jaime. *Derecho Administrativo Sancionador*. Hacia una Teoría General y una Aproximación para su Autonomía. 1ª ed. Colombia, 2000.

PALLARES, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. 24ª ed. Porrúa. México, 1998.

## **HEMEROGRAFÍA**

*Diario Oficial de la Federación*. 21 de febrero de 1940.

*Diario Oficial de la Federación*. 31 de diciembre de 1982.

*Diario Oficial de la Federación*. 13 de marzo de 2002.

*Diario Oficial de la Federación*. 18 de junio de 2008.

*IUS 2010*. Jurisprudencias y Tesis Aisladas Junio 1917-Junio 2010. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Poder Judicial de la Federación.