

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México

MIGUEL ALEJANDRO
López Olvera

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO



LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 665

Coordinadora editorial: Elvia Lucía Flores Ávalos
Edición: Miguel López Ruiz
Apoyo editorial: Leslie Paola López Mancilla
Formación en computadora: José Antonio Bautista Sánchez

MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA

LA RESPONSABILIDAD
ADMINISTRATIVA
DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS
EN MÉXICO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO, 2013

Investigación desarrollada bajo el patrocinio del fideicomiso
denominado “Fondo Institucional del Conacyt”,
bajo el número de proyecto APOY-COMPL-2009/119062-H

Primera edición: 28 de junio de 2013

DR © 2013, Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-02-4468-1

CONTENIDO

Introducción	1
--------------------	---

PRIMERA PARTE ASPECTOS GENERALES

CAPÍTULO PRIMERO ANTECEDENTES

I. La Constitución Política de la Monarquía Española	7
1. Aspectos generales	7
2. Las responsabilidades de los funcionarios	9
II. La Constitución de Apatzingán de 1814	10
1. Aspectos generales	10
2. Las responsabilidades de los funcionarios	11
III. El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822	12
IV. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	14
1. Aspectos generales	14
2. Las responsabilidades de los funcionarios	16
V. Las leyes constitucionales de 1836	18
VI. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.....	26
Las responsabilidades de los funcionarios	26
VII. El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847	27
VIII. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857	27
Las responsabilidades de los funcionarios	29

IX. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1917, que reforma la de 1857	31
Las responsabilidades de los funcionarios	33

CAPÍTULO SEGUNDO

ASPECTOS GENERALES

I. Sobre el término “responsabilidad”	35
II. La persona y la responsabilidad	35
III. El sistema federal de responsabilidades de los servidores públicos	37
1. Aspectos generales	37
2. Responsabilidad política	39
3. Responsabilidad penal	40
4. Responsabilidad civil	41
5. Responsabilidad administrativa	42
6. Responsabilidad resarcitoria	43
IV. La corrupción.	44
V. El principio de reserva de ley	45
VI. La hipernormatividad administrativa.	48
VII. La facultad reglamentaria y el Código de Ética de los Servidores Públicos.	50
VIII. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	52
IX. La responsabilidad en los estados y en el Distrito Federal	55

CAPÍTULO TERCERO

EL SERVIDOR PÚBLICO

I. La burocracia	59
II. Empleo público y función pública	60
III. Los trabajadores al servicio del Estado	61

IV. Funcionarios, empleados y servidores públicos	61
1. Funcionario y alto funcionario	61
2. Funcionario y empleado público	62
3. Servidor público	63
4. Los notarios no son servidores públicos	65
V. Servidores públicos por elección popular	66
VI. Servidores públicos de base	69
1. Aspectos generales	69
2. Ingreso	70
3. Formación	70
4. Suspensión y terminación de la relación laboral	71
A. Suspensión de la relación laboral	71
B. Terminación de la relación jurídica	71
VII. Servidores públicos de confianza	73
1. Aspectos generales	73
2. Ingreso	77
3. Egreso	78
VIII. Servicios profesionales que se prestan a la administración pública	78
IX. Servicio civil o profesional de carrera	81
1. Aspectos generales	81
2. Órganos facultados	83
A. Aspectos generales	83
B. Consejo consultivo del sistema	84
C. Comités técnicos de selección	85
D. Comités técnicos de profesionalización	86
3. Procedimiento de selección	87
A. Inicio	87
B. Publicación de la convocatoria pública y abierta	88
C. Registro del aspirante	88
D. Revisión curricular	88
E. Exámenes de conocimientos y evaluaciones de habilidades	89

F. Evaluación de la experiencia y valoración del mérito de los candidatos	89
G. Entrevistas.	91
H. Determinación	91
I. Derecho de veto del superior jerárquico	92
J. Designación de ganador	92
K. Concurso declarado desierto.	92
L. Expedición de nombramiento.	93

CAPÍTULO CUARTO

PRINCIPIOS

Sección primera

NOTAS PRELIMINARES

I. Sobre los principios en general.	95
II. Sobre los principios generales del derecho	96
III. Sobre los principios que rigen la actuación de los servidores públicos.	98
IV. Sobre los principios del procedimiento de responsabilidad administrativa.	100

Sección segunda

PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACTUACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

I. Legalidad	102
II. Honradez	105
III. Lealtad	105
IV. Imparcialidad	105
V. Eficiencia	106

Sección tercera

**PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO
DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

I. Respeto a la dignidad humana	107
1. Alcance general.	107
2. Principio de bien común.	111
3. Principio de integridad	111
4. Principio de rendición de cuentas.	112
5. Principio de entorno cultural y ecológico	112
6. Principio de generosidad.	112
7. Principio de igualdad	113
8. Principio de respeto.	113
9. Principio de liderazgo	113
II. <i>Pro persona</i>	113
III. Tutela administrativa efectiva	115
IV. Debido proceso legal	116
V. El procedimiento administrativo como garantía para el administrado	118
VI. Seguridad jurídica	120
VII. Audiencia.	120
VIII. Notificación del inicio del procedimiento	122
IX. Formalismo moderado a favor del servidor público	122
X. Oficialidad.	123
XI. Gratuidad	124
XII. Economía procedimental	125
XIII. Eficacia	125
XIV. Celeridad.	125
XV. Publicidad	126
XVI. Buena fe	127
XVII. Derecho de ofrecer y desahogar pruebas.	128
XVIII. Oportunidad de alegar	128

XIX. Dictada por autoridad competente	128
XX. Fundamentación	131
XXI. Motivación	132

SEGUNDA PARTE

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL PODER EJECUTIVO

CAPÍTULO QUINTO

ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO

I. Aspectos generales	137
II. Presidente de la República	137
III. Las secretarías de Estado	138
1. Secretaría de Gobernación	140
2. Secretaría de Relaciones Exteriores	140
3. Secretaría de la Defensa Nacional	141
4. Secretaría de Marina	141
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público	142
6. Secretaría de Desarrollo Social	142
7. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	142
8. Secretaría de Energía	143
9. Secretaría de Economía	143
10. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	143
11. Secretaría de la Función Pública	144
12. Secretaría de Educación Pública	144
13. Secretaría de Trabajo y Previsión Social	144
14. Secretaría de la Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	145
15. Secretaría de Turismo	145
16. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	146

CAPÍTULO SEXTO
ASPECTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO

I. Terminología	149
II. Autoridad competente	149
III. Avocación de facultades	153
IV. Unidades de quejas o denuncias.	155
V. Investigación previa	156
1. Queja o denuncia.	157
2. De oficio.	159
VI. Consecuencias de la investigación	159
1. Abstención de llevar a cabo el procedimiento	160
2. Prescripción	160
3. Denuncia de delitos	165

CAPÍTULO SÉPTIMO
ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO

I. Aspectos generales	167
II. Notificación	169
III. Audiencia	173
1. Consecuencias de la comparecencia	174
2. Consecuencias de la no comparecencia	177
IV. Pruebas.	177
V. Alegatos	178
VI. Resolución	178
VII. Caducidad	180

TERCERA PARTE

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
EN EL PODER LEGISLATIVO

CAPÍTULO OCTAVO

ORGANIZACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO

I. Aspectos generales	183
II. Organización general de las cámaras	184
III. Cámara de Diputados	185
IV. La Auditoría Superior de la Federación	186
V. Cámara de Senadores	186

CAPÍTULO NOVENO

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

I. Aspectos generales	189
II. Autoridad competente	190
III. Inicio	191
1. Queja o denuncia	191
2. De oficio	192
IV. Investigación previa	192
V. Prescripción	192
VI. Notificación	192
VII. Audiencia	193
VIII. Pruebas	193
IX. Alegatos	194
X. Resolución	194
XI. Medidas cautelares	194
XII. Restitución del servidor público	195

CUARTA PARTE

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
EN EL PODER JUDICIAL

CAPÍTULO DÉCIMO

ORGANIZACIÓN DEL PODER JUDICIAL

I. Aspectos generales	199
II. Suprema Corte de Justicia de la Nación	200
III. Consejo de la Judicatura Federal	201
IV. Tribunales unitarios de circuito	202
V. Tribunales colegiados de circuito	202
VI. Juzgados de distrito	203
VII. Jurado Federal de Ciudadanos	203
VIII. Tribunal Electoral	203

CAPÍTULO DECIMOPRIMERO

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

I. Introducción	205
II. Autoridad competente	206
III. Investigación	210
IV. Inicio del procedimiento	211
V. Trámite del procedimiento	212
VI. Suspensión del procedimiento	215
VII. Sanciones	216
VIII. Resoluciones	218
IX. Reposición del procedimiento	221
X. Ejecución de sanciones	221
XI. Medidas cautelares	222

QUINTA PARTE
LA TUTELA CAUTELAR

CAPÍTULO DECIMOSEGUNDO
LAS MEDIDAS CAUTELARES

I. Explicación preliminar	227
II. Características	228
1. Instrumentalidad	228
2. Provisionalidad	229
3. Urgencia	230
4. Variabilidad	231
5. Homogeneidad	231
6. Proporcionalidad	232
III. Presupuestos	233
1. Órgano competente	234
2. Fundamentación	235
3. Motivación	236
A. Verosimilitud del derecho	236
B. Peligro en la demora	239
C. El interés social y el orden público	240
4. La garantía	241
Bibliografía	245

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 28 de junio de 2013 en Formación Gráfica, S. A. de C. V., Matamoros 112, col. Raúl Romero, Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, 57630. Se utilizó tipo *Baskerville* de 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel cultural 70 x 95 de 50 kilos para los interiores y cartulina sulfatada de 14 puntos para los forros; consta de 500 ejemplares (impresión *offset*).