



# **UNIVERSIDAD PANAMERICANA**

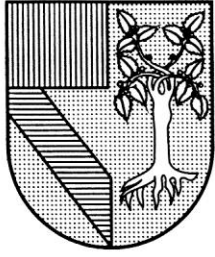
## **CAMPUS GUADALAJARA**

**VIRIDIANA ANDRADE VÁZQUEZ**

**LA INSEGURIDAD JURÍDICA DE LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS EN EL  
PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD  
ADMINISTRATIVA A NIVEL FEDERAL**

**Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en  
Derecho con Reconocimiento de Validez  
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,  
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86**

**Zapopan, Jalisco, Junio de 2009.**



ESCUELA DE DERECHO

# UNIVERSIDAD PANAMERICANA

CAMPUS GUADALAJARA

## DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

**C. VIRIDIANA ANDRADE VÁZQUEZ**

Presente.

En mi calidad de Presidente de la Comisión de Exámenes Profesionales y después de haber analizado el trabajo de titulación en la opción TESIS titulado: **"LA INSEGURIDAD JURÍDICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA A NIVEL FEDERAL"**, presentado por Usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos para ser presentado ante el H. Jurado del Examen Profesional, por lo que deberá entregar ocho ejemplares como parte de su expediente al solicitar el examen.

Atentamente

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN



**DR. EDUARDO ISAÍAS RIVERA RODRÍGUEZ**

**DR. ISAÍAS RIVERA RODRÍGUEZ**

Director de la Escuela de Derecho de la  
Universidad Panamericana, Campus Guadalajara

PRESENTE.-

Por medio de la presente hago constar que la pasante Viridiana Andrade Vázquez ha concluido satisfactoriamente la Tesis para obtener el Título de Licenciado en Derecho; la cual he leído, revisando cuidadosamente el fondo de la misma y por lo cual doy mi aprobación.

Guadalajara, Jalisco, 10 de marzo de 2009.

Dr. José de Jesús Covarrubias Dueñas.

## DEDICATORIA

A Dios, por darme la oportunidad de vivir.

A mis padres, fuente de sabiduría, amor y entrega, que con su ejemplo de vida me han enseñado cómo luchar por mis ideales y alcanzarlos con justicia y entereza... a ellos por ser mis más grandes y preciados maestros de la vida.

A mis hermanos Liz, Karla y Omar, por su cariño y apoyo incondicional.

A mi compañero de la vida, a mi amigo Celso, que con su amor y aliento me ha hecho sentir segura de que el fracaso no existe, y que gracias a mis esfuerzos he llegado muy alto, pero que aún, me queda toda una vida por triunfar.

A todos y cada uno de mis profesores, pues sin ellos no me habría apasionado por ésta profesión.

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
<b>Abreviaturas</b>	9
<b>Introducción</b>	11
<b>I. CONCEPTOS BÁSICOS. PROBLEMA</b>	15
1. Introducción	15
2. La forma de la actividad del Estado: La Función Pública	15
2.1. El Estado	16
2.1.1. Elementos del Estado	16
a) Población	16
b) Territorio	17
d) Gobierno	17
e) Soberanía	18
f) Orden Jurídico	19
g) El Bien Común	20
2.1.2. Concepto de Estado	20
2.2. La Función Pública	22
2.2.1. Antecedentes de la Función Pública	22
2.2.2. Concepto de la Función Pública	28
2.2.3. Teorías sobre la Naturaleza de la Función Pública	29
a) Teorías que asimilan al Derecho Privado	29
b) Teorías que asimilan al Derecho de Trabajo	30
c) Teorías que la asimilan al Derecho Administrativo	31
d) Teorías que la consideran una Rama Autónoma: Derecho Burocrático	31
2.2.4. Tipos de Función Pública	33

<b>2.2.4.1. La Función Legislativa</b>	34
<b>a) Cámara de Diputados</b>	35
<b>b) Cámara de Senadores</b>	35
<b>2.2.4.2. La Función Jurisdiccional</b>	36
<b>a) Suprema Corte de Justicia de la Nación</b>	37
<b>b) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación</b>	38
<b>c) Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito</b>	38
<b>d) Juzgados de Distrito</b>	39
<b>e) Consejo de la Judicatura Federal</b>	39
<b>2.2.4.3. Función Administrativa</b>	40
La Administración Pública Federal	42
<b>a) La Administración Pública Centralizada</b>	44
<b>a.1) Poder Ejecutivo Federal: Su función</b>	47
<b>a.2) Secretarías de Estado y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal</b>	49
<b>a.3) Departamentos Administrativos</b>	51
<b>a.4) La Procuraduría General de la República</b>	52
<b>b) La Administración Pública Desconcentrada</b>	53
<b>c) La Administración Pública Descentralizada o Paraestatal</b>	55
<b>c.1) Empresas de Participación Estatal Mayoritaria</b>	57
<b>c.2) Fideicomisos</b>	58
<b>2.2.5. Sujetos de la Función Pública</b>	60
<b>2.2.5.1. El Estado</b>	60
<b>2.2.5.2. El Servidor Público</b>	60
<b>2.2.6. Marco Jurídico de la Función Pública</b>	65
<b>2.2.6.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b>	66
<b>2.2.6.2. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado</b>	66
<b>2.2.6.3. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos</b>	67
<b>2.2.6.4. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los         Servidores Públicos</b>	67
<b>2.2.6.5. Demás Legislación Aplicable</b>	68

3. La Responsabilidad	69
3.1. Antecedentes de la Responsabilidad	69
3.2. Concepto de Responsabilidad	71
3.3. La Responsabilidad de los Servidores Públicos	72
3.3.1. Tipos de Responsabilidades	73
3.3.1.1. Responsabilidad Penal	74
3.3.1.2. Responsabilidad Civil	76
3.3.1.3. Responsabilidad Política	80
3.3.1.4. Responsabilidad Administrativa	82
a) Constitución de Cádiz de 1812	85
b) Constitución de Apatzingán de 1814	86
c) Acta Constitutiva y la Constitución de 1824	88
d) Constitución de 1836	89
e) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857	89
f) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	90
4. Problemática	94
<b>II. MARCO JURÍDICO SUSTANTIVO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS</b>	<b>96</b>
1. Introducción	96
2. La Norma General en México	96
3. Ordenamientos Jurídicos Federales que regulan en materia de Responsabilidad Administrativa	98
3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	98
3.2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	100
3.3. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	101

3.4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	115
3.5. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	116
3.6. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	119
4. La Jurisprudencia	129
5. La Costumbre	130
<b>III. MARCO JURÍDICO ADJETIVO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA</b>	<b>131</b>
1. Introducción	131
2. Marco Jurídico Adjetivo y Debido Proceso Legal	131
3. Comparación legislativa de las formalidades esenciales del procedimiento	141
<b>Conclusiones</b>	<b>158</b>
<b>Propuesta</b>	<b>162</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>171</b>



## ABREVIATURAS

<b>CFPC</b>	Código Federal de Procedimientos Civiles
<b>CFPP</b>	Código Federal de Procedimientos Penales
<b>CJF</b>	Consejo de la Judicatura Federal
<b>CPEUM</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>DOF</b>	Diario Oficial de la Federación
<b>LA</b>	Ley de Amparo
<b>LFEP</b>	Ley Federal de las Entidades Paraestatales
<b>LFPA</b>	Ley Federal del Procedimiento Administrativo
<b>LFPCA</b>	Ley Federal del Procedimiento Contencioso y Administrativo
<b>LFRASP</b>	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
<b>LFRPE</b>	Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado
<b>LFRSP</b>	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
<b>LFT</b>	Ley Federal del Trabajo

<b>LFTSE</b>	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
<b>LOAPF</b>	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
<b>LOPGR</b>	Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
<b>LOPJF</b>	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
<b>LOTFJFA</b>	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
<b>LSPCAPF</b>	Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal
<b>PGR</b>	Procuraduría General de la República
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>SCJN</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación
<b>TA</b>	Tribunal Agrario
<b>TCC</b>	Tribunales Colegiados de Circuito
<b>TEPJF</b>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>TFCA</b>	Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje
<b>TFJFA</b>	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
<b>TUC</b>	Tribunales Unitarios de Circuito

## INTRODUCCIÓN

El Estado, como ente del poder público de la sociedad, no solamente pretende implementar una estructura gubernamental o implementar los lineamientos y normas a seguir, sino que en un sentido más amplio tiene la obligación de establecer seguridad jurídica al ejercer su poder político, jurídico y legislativo, permitiendo que impere el orden, la justicia y la racionalización de los sujetos que prestan el servicio encaminado al bien común.

De aquella controversial y subjetiva obligación de seguridad jurídica, la presente obra de investigación se aboca a analizar la viabilidad de tal garantía en los preceptos legales que regulan al servidor público, en específico de las normas que reglamentan el procedimiento disciplinario incoado en contra de los mismos funcionarios, lo cuales son el reflejo de la seguridad jurídica.

El pretender abordar la figura de la seguridad jurídica, es menester en primer término estudiar y analizar aquellos ordenamientos jurídicos positivos que exigen la responsabilidad de los servidores públicos que afectan la legalidad y la transparencia de cómo debe conducirse la Administración Pública.

Bajo esa tesitura al expedirse la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), actualmente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), se tuvo como objetivo primordial que el actuar de los servidores públicos se apegara a los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debían de observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, y en la hipótesis de que su conducta contraviniera a las obligaciones previstas en la LFRASP, el legislador prevé el procedimiento administrativo disciplinario, mismo que consiste en una serie de actos realizados por la Autoridad administrativa, encaminados a determinar si el servidor público cumplió o no con los deberes

inherentes a su cargo, y en el supuesto de que se evidencie el incumplimiento, se determinará la aplicación de las sanciones administrativas correspondientes.

A través de la regulación del procedimiento administrativo contenido específicamente en el artículo 21 de la LFRASP, se busca se dé una resolución respecto de la situación jurídica del servidor público sujeto a dicho procedimiento y así conseguir un estado de seguridad jurídica, tanto para el ente público como para el mismo servidor público, misma que deberá ser emitida dentro del plazo que la legislación en materia establece.

Abordando al estudio de la LFRASP, en concreto de los ordinales que regulan el procedimiento administrativo en mención, *a prima face* se advierte de la legislación en cita la carencia así como lagunas jurídicas que contiene, tanto en primera como en segunda instancia, en relación a formalidades esenciales del procedimiento, disposiciones e instituciones jurídicas que se deben de establecer como mínimas indispensables en todo procedimiento.

Asimismo se advierte de la LFRASP, que si bien es cierto en su artículo 2 son sujetos a dicha ley los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional, en concreto todos los funcionarios públicos del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como aquellos que presten servicios en la Administración Pública Federal y Organismos Autónomos; no menos cierto es que tal norma no es aplicada de manera análoga para todos los funcionarios, ya que se advierte la coexistencia de varios sistemas que regulan la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, desprendiéndose la falta de uniformidad y consecuente a ello la incertidumbre jurídica del funcionario sujeto del procedimiento disciplinario.

Precisado lo anterior, se aborda a la garantía de la seguridad jurídica, la cual se visualiza como un principio universal del Derecho que engloba los principios de equidad y justicia que el Estado debe dar a los individuos integrantes de la

sociedad, a sus bienes y a sus derechos, garantizando la inviolabilidad de los mismos, o que en caso de ser trasgredidos, les serán reparados o restituidos. En resumen, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su esfera jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares que prevean el derecho de audiencia y defensa.

Concluyéndose que una vez determinadas las premisas, obsta lo anterior en virtud de que se denota la ambigüedad de la seguridad jurídica en el procedimiento, pues en busca de ese estado de seguridad jurídica se advierte que tal garantía constitucional no se materializa, pues surge el enigma de qué sucede cuando un servidor público es sujeto de un procedimiento de responsabilidad administrativa, el cual carece de disposiciones, instituciones jurídicas y formalidades esenciales del procedimiento; o bien, el analizar si existirá incertidumbre jurídica por el hecho de que coexistan varias normas para regular la misma conducta.

Así, la presente obra es resultado de un gran esfuerzo y dedicación así como de una exhaustiva e intensa investigación, que tiene la invariable intención de ilustrar y evidenciar las deficiencias y lagunas jurídicas que prevé la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como la existencia de varios cuerpos normativos para el mismo fin, que es investigar, tramitar, substanciar y determinar la irresponsabilidad del funcionario y sancionarlo.

Para tal efecto, el estudio se divide en tres capítulos dentro de los cuales se desarrollan puntualmente los conceptos básicos que abarca dicha investigación, la problemática del cuerpo dispositivo, las legislaciones aplicables al caso en concreto, la comparación de normas generales destacando los puntos débiles de la legislación de responsabilidad administrativa así como la pluralidad de normas disciplinaria, arribando a la propuesta de reformar la LFRASP.

Se hace hincapié que los métodos empleados para el desarrollo de la presente obra son el método científico, que permite analizar el procedimiento administrativo incoado en contra de los servidores públicos y así, de esta manera, poder llegar a comprobar la inseguridad jurídica en que se sitúan los mismos; el método comparativo, el cual sirve para apoyar la información, comparando con otras legislaciones el aspecto adjetivo exponiendo las lagunas con las que cuenta el dispositivo disciplinario; el método histórico, el cual permite observar la evolución o retroceso de la figura de la responsabilidad administrativa, el procedimiento para el fincamiento de la misma así como la aplicación de las sanciones a presuntos servidores irresponsables; además de la investigación documental, que a través de las técnicas de investigación como la bibliográfica, hemerográfica, legislativa y jurisprudencial, me ayudarán a robustecer la presente investigación.

## I. CONCEPTOS BÁSICOS. PROBLEMA

### 1. Introducción

El presente capítulo centra su abocamiento de manera breve en el conocimiento y estudio de los conceptos considerados básicos para la presente investigación; ello con la finalidad de precisar los mismos y obtener así una mejor y mayor comprensión del tema de la presente tesis.

Asimismo, se expondrá la problemática que hace posible la realización de la presente obra.

### 2. La Forma de la actividad del Estado: la Función Pública

El Estado realiza las atribuciones que le son encomendadas por el mismo hombre, ya que es considerado como un producto sociológico<sup>1</sup>; estas atribuciones comprenden el contenido de la actividad del Estado, es decir, lo que puede o debe hacer el mismo, y dichas actividades se ejercen a través de funciones, que propiamente dichas en su conjunto son la Función Pública.

De esta manera, la Función Pública sólo puede ser concebida en el Estado, pues es ésta la que a través de su ejercicio le da movimiento y acción al mismo, justificando su existencia, y consiguiendo no sólo su desarrollo y conservación, sino que además cumpla con su fin, que es el bien común.

Es así que antes de aterrizar en el contenido de la Función Pública es prioritario puntualizar sobre lo que es el Estado así como el contenido del mismo.

---

<sup>1</sup> Anónimo. *Estado*. México, 2006, <http://www.definicion.org/estado>.

## 2.1 El Estado<sup>2</sup>

En la actualidad no se puede concretar y definir al Estado sin hacer mención alguna sobre los elementos que lo caracterizan y lo conforman. De esta manera procederé a establecer y a definir dichos elementos.

### 2.1.1 Elementos del Estado<sup>3</sup>

Según el Diccionario de la Lengua Española, la palabra elemento se define como “un principio inmediato fundamental considerado como constitución de algo”<sup>4</sup>; de ésta manera, podríamos interpretar que los elementos del Estado lo integran y lo componen, sin los cuales no se podría configurar su existencia.

#### a) Población

Sin población no puede haber Estado, pues es quien da nacimiento al mismo, pero el tamaño o el aumento o disminución de la población es irrelevante, pues no tiene efecto jurídico alguno sobre el mismo.

---

<sup>2</sup> El nacimiento del Estado data desde que el hombre se enfrentaba a innumerables cambios y problemas de adaptación a las condiciones de la Tierra; esta adaptación implicaba no sólo el encontrar los medios suficientes para sobrevivir, sino que además era descubrir e inventar formas y medios para convivir con la naturaleza y con otros hombres y así formar una vida social y la capacidad para organizarla de manera efectiva.

Ésta forma de vida social consistió en ciertas formas “preestatales”, que consistían en la organización en pequeños grupos y el asentamiento en un lugar determinado, aprendiendo de esta forma a convivir con más seres de su misma especie, repartiendo deberes y obligaciones, tales como el cultivo y la caza, así como suministrar y administrar los recursos con los cuales hacían frente a sus constantes necesidades. Así ya se hablaba de una figura, una persona o un grupo de éstas, que administraba de manera eficiente los recursos que poseía la misma comunidad.

Es así como de dicha organización surge la primera institución social, la familia, cuya existencia es importante, pues fue la que marcó la pauta de la primera estructura social dentro de la comunidad.

De esta manera y a través de la historia el Estado, refiere Engels, surge como un producto del hombre, donde ha ido evolucionando de manera constante y trascendental, pues de ser el sitio donde el hombre se identificaba, resguardaba y satisfacía sus carencias, ahora denota ser un ente político complejo de naturaleza teleológica, organizado, normado y administrado por órganos que ejercen facultades atribuidas en un ordenamiento para la conservación del mismo.

<sup>3</sup> Los elementos que se citan y definiciones fueron tomados en la cátedra de Derecho Internacional Público, impartida por el Licenciado Alonso González Villalobos en el mes de octubre de 2004.

<sup>4</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española. Elemento*, España, 2006, <http://buscon.rae.es/drae/>.



Dicho elemento es examinado desde dos perspectivas: como objeto y como sujeto. Es objeto en tanto que sobre ella se ejerce el poder soberano del Estado; en este sentido, la población es el ámbito personal de validez del ordenamiento jurídico soberano. Es sujeto en tanto que son los propios individuos los que organizados según la fórmula política que se haya adoptado, constituyen el Estado mismo.

Así, se puede definir a la población como el conjunto de individuos miembros de la sociedad políticamente organizada y establecida en un territorio cierto, la cual se configura en Estado.

## **b) Territorio**

Al igual que en el caso de la población, sin territorio no puede haber Estado, y su tamaño no es relevante, ya que puede existir un nación<sup>5</sup> que no tenga territorio, pero nunca considerada como un Estado.

Así el Territorio, define el Licenciado González Villalobos, es “el espacio físico sobre el cual se ejerce la soberanía de la sociedad políticamente organizada, que en otras palabras es el ámbito espacial de validez del orden jurídico que regula al Estado”<sup>6</sup>.

## **c) Gobierno**

La existencia previa del gobierno antes de que nazca el Estado no parece ser un requisito jurídico, sino práctico. Para que un Estado exista es preciso que coexista

---

<sup>5</sup> Nación no es lo mismo que Estado. El primero es un concepto sociológico, ya que con éste se asocia la costumbre, usos, cultura y religión, y el segundo es un concepto jurídico.

<sup>6</sup> Cátedra del Licenciado GONZÁLEZ VILLALOBOS Alonso, *op. cit.*

un cuerpo u órgano gubernamental; es decir, una entidad que ejerza el poder público y represente jurídicamente al Estado.<sup>7</sup>

La costumbre internacional indica que la desaparición de un gobierno (una vez que el Estado ya es considerado como tal), no implica la desaparición del Estado, tal y como el caso de Somalia<sup>8</sup>, pero no puede ser de manera indefinida, ya que si fuese así, el Estado desaparecería completamente.

Dentro de la evolución del Estado, desde hace ya varios años, es comúnmente aceptado que la población, el territorio y el gobierno son los elementos que han sido denominados como los componentes indispensables que configuran la naturaleza del Estado, pues son éstos los que de su existencia dan el nacimiento a la misma figura, ya que sin éstos, obviamente, no se está en posibilidad de hablar del mismo; sin embargo, en la actualidad y arios doctrinistas han considerado que el Estado no sólo se caracteriza por los elementos de población, territorio y gobierno, sino que además existen más elementos que se consideran importantes e indispensables en la composición del Estado, tal como la soberanía, el orden jurídico y el bien común, elementos que a continuación se exponen.

#### **d) Soberanía**

En 1933 la Convención de Montevideo sobre los Derechos y Obligaciones de los Estados, consignaba en su artículo primero un cuarto elemento integrante del Estado: la capacidad de iniciar relaciones con otros Estados, considerado por la doctrina internacional como independencia<sup>9</sup>, es decir, la autonomía de un Estado frente a otro.

---

<sup>7</sup> Por el hecho de definirse al Estado como una "organización", se desprende que el nacimiento del gobierno supone al Estado por el hecho de que para su organización es indispensable el ejercicio y la imposición de reglas, principios e instituciones jurídicas por parte de una autoridad.

<sup>8</sup> Debido a la guerra civil, el Estado de Somalia desde 1991 ha quedado prácticamente sin mando, ya que aunque diferentes guerrilleros ejerzan control sobre el territorio, no existe efectivamente un control nacional.

<sup>9</sup> Entiéndase soberanía para algunos.

La falta de este requisito no supedita la existencia del Estado, sin embargo se ha establecido que el Estado se convertiría en un Estado “títere” sin la misma, puesto que ésta es pensada como un poder<sup>10</sup> que se ejerce sobre el pueblo<sup>11</sup>, y por tanto, no se podría pensar jamás como un verdadero Estado.

Éste elemento se puede observar desde dos ángulos distintos, esto es, de manera interna y externa. Interna, en tanto que la autonomía de los Estados se da dentro de la Federación, pero a su vez, subordinada a ésta; externa, en tanto que la libertad absoluta de mando y decisión se muestra frente a otras potencias mundiales, sin existir sumisión ante ninguna otra autoridad.

Así, podríamos definir a la soberanía como el poder supremo<sup>12</sup> e independiente que tiene el Estado en un lugar determinado frente a otros, y que tradicionalmente se ha considerado que son tres los elementos sobre los cuales recae la soberanía: territorio, población y gobierno.

### **e) Orden Jurídico**

Este es sin duda, un quinto elemento que integra al Estado el cual consiste en el conjunto de normas e instituciones que lo regulan en un tiempo y lugar determinado. Sin derecho no puede existir el Estado, porque el derecho es quien lo regula y el que permite que el mismo pueda ejercer su soberanía ante las demás potencias, así como determinar límites, regular a la población para que interactúe como sociedad, cómo ejercer el gobierno, entre otras más.

Recordemos que el orden jurídico (las normas generales) son normas que regulan la conducta de la población, determina el ámbito de validez espacial,

---

<sup>10</sup> Según Jean Bodin en su obra *Los seis libros de la República*, la soberanía la define como el poder absoluto y perpetuo de una República, es decir, donde una institución política tiene derecho de ejercer su poder”. Anónimo. *Soberanía*, México, 2006, <http://es.wikipedia.org/wiki/Soberanía>.

<sup>11</sup> Nuestra Ley Suprema establece en su artículo 39 que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo y que ésta es delegada a los gobernantes para su ejercicio y beneficio sobre éstos.

<sup>12</sup> Supremo porque no existe poder superior alguno sobre éste.

personal y la manera en que se ejercerá el gobierno, entre otras más, dentro de las cuales el Estado debe actuar para evitar un abuso del poder.

El orden jurídico máximo en México es La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)<sup>13</sup>, norma suprema<sup>14</sup> en la cual toda norma general debe estar dentro de los lineamientos que establece, pues en caso de ser contraria a los mismos, se violarían los principios constitucionales y por ende sería abrogada en nuestro sistema legal.

## f) El Bien Común

El bien común ha sido considerado tanto un elemento como un valor jurídico del Estado, pues además de ser por naturaleza un ente teleológico que tiene como misión posicionar a la población en un status de bienestar total, está obligado a actuar dentro del derecho, es decir, buscar el bienestar de la sociedad, pero dentro del límite del respeto de los derechos de terceras personas.

El bien común es definido por varios doctrinistas como un conjunto de condiciones sociales, económicas, políticas y jurídicas que permiten facilitar el pleno desarrollo individual y colectivo de los individuos que forman a la sociedad, para llegar a la perfección (que políticamente organizada reciben el nombre de Estado).

### 2.1.2 Concepto de Estado

<sup>13</sup> Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de noviembre del año 2007.

<sup>14</sup> Nuestra Carta Magna señala en el artículo 133 la Supremacía Constitucional, así como la Tesis Aislada bajo el rubro **Tratados Internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en segundo plano respecto de la Constitución Federal.** Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Noviembre de 1999 Página: 46 Tesis: P. LXXVII/99 Tesis Aislada; Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve. Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: **LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.**

De definirse al Estado como el proveedor en la época arcaica; de confundirse en el siglo XVIII al Estado con la persona del monarca<sup>15</sup>, ahora denota ser un ente flexible en su organización y concepto.

Cuando tratamos de acercarnos a una definición de Estado, prácticamente cada autor se “arriesga” a proponer la propia; de esta manera podríamos citar a algunos de los innumerables conceptos:

Porrúa Pérez define al Estado como “una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público, temporal de sus componentes”<sup>16</sup>.

Para Héctor González Uribe, “el Estado es propiamente el modo de estar constituida políticamente una comunidad humana”<sup>17</sup>.

Menciona George Jellinek que el Estado “es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio”<sup>18</sup>.

Así, podríamos aterrizar en una “atrevida” definición de Estado, el cual se puede definir como una comunidad social y políticamente organizada que realiza varias actividades en busca de una mejor vida posible para esas personas que lo conforman, regidos bajo normas naturales y positivas que son llevadas a cabo por un poder de mando: el gobierno.

Como ya se había expresado en los primeros párrafos del cuerpo del presente capítulo, el Estado para realizar sus atribuciones se basta del ejercicio de funciones, es decir, que el mismo debe apoyarse en instrumentos de acción para ordenarlo, gobernarlo y regirlo. Dichos instrumentos se amparan en el ejercicio del

---

<sup>15</sup> Luis XV es inmemorable por su frase “El Estado soy yo”, en el que ilustra ser el máximo exponente del absolutismo.

<sup>16</sup> PORRÚA PÉREZ, Francisco. *Teoría del Estado: Teoría Política*. México, Porrúa, 2003, p. 50.

<sup>17</sup> GONZÁLEZ URIBE, Héctor. *Teoría Política*. México, Porrúa, 1995, p. 51.

<sup>18</sup> JELLINEK, George. *Teoría General del Estado*. Tr. Fernando de los Ríos. México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 35.

poder que el pueblo mismo le delega, de manera que, para que el Estado alcance su objeto, es indispensable que legisle, juzgue y administre.

## **2.2 La Función Pública**

El derecho al trabajo es fundamento de la función pública, ya que la misma implica ejercer una actividad física e intelectual para el Estado y por el Estado. Es por ello que considero necesario mencionar de manera breve puntos claves que trajeron consigo a la actual figura del trabajo en México.

Como es sabido, el trabajo ha representado una de las principales actividades del hombre, ya que siempre ha ido encaminada a enfrentar las carencias así como al desarrollo profesional dentro de una sociedad exigente de mujeres y hombres competitivos y productivos para el crecimiento del país.

### **2.2.1 Antecedentes de la Función Pública**

La historia es el trasfondo de lo difícil que ha sido reconocer la importancia y el desarrollo que representa la figura jurídica, social y económica del trabajo en todo el mundo.

Mientras que Aristóteles concebía al trabajo como una actividad crematística que sólo debía ser desempeñada por los esclavos, y las actividades filosóficas y políticas realizadas por Reyes y Señores Nobles, pensadores como Santo Tomás y Agustín justificaban al trabajo como un castigo para conseguir el alimento, bajo la frase “quien no trabaja no debe comer...,” y no como una actividad tendiente a satisfacer las insuficiencias que sufrían en aquellos tiempos.

En Roma, comenta José Dávalos, dicha institución reviste una mayor importancia, ya que existen de forma superficial disposiciones que regulan el

trabajo, actividad que se encuadró dentro del derecho civil bajo las figuras de la compraventa y el arrendamiento, siendo esclavos y bestias su objeto.<sup>19</sup>

Con el transcurso del tiempo la población fue incrementando en grandes proporciones, exigiendo así más y más esclavos de los cuales ya no existían, y es así como los hombres libres comienzan a prestar sus servicios por medio del arrendamiento; de ésta manera surge la primer institución de regulación “laboral”, llamada *locatio conductio operis* y *locatio conductio operarum*; ambas constaban en la prestación de servicios de manera temporal y mediante una remuneración. Como consecuencia surge la idea de crear los “gremios”<sup>20</sup>, los cuales tenían la finalidad de establecer condiciones y requisitos de cómo prestar el servicio, así como la defensa de los intereses y la ayuda económica entre los mismos integrantes.

Ya en la época moderna se tiene la concepción de que el trabajo es un derecho natural, justificando que el hombre es un ser libre por naturaleza. Pero fue la época contemporánea la que marcó el nacimiento de un nuevo pensamiento; los trabajadores ya se les establecían derechos como obligaciones<sup>21</sup>, pero sobre todo, se evitó el favoritismo por parte de los patrones y se les dio un trato digno... éstos factores marcaron la gran diferencia en la evolución de la institución del trabajo, implicando dicha evolución el introducir el rol de la mujer en la economía activa del país, haciendo a un lado a los niños que eran objeto de explotación y abusos por parte de los mismos patrones.

La regulación de éste derecho en nuestro sistema legal pasó, a través de los años, por varios proyectos constitucionales y leyes que nulo, poco o mucho protegieron dicha garantía.

---

<sup>19</sup> DÁVALOS, José. *Derecho del Trabajo I*. México, Porrúa, 9ª. Ed., 1999, p. 5.

<sup>20</sup> Agrupación formada por individuos (maestros, oficiales y aprendices de una misma profesión u oficio), dedicados a un mismo fin, regida por estatutos especiales. Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española. *Gremio*. España, 2007, [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=gremio](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=gremio). Es el antecedente de lo que hoy se conoce como sindicatos.

<sup>21</sup> Tales como jornadas y salarios justos, la huelga, igualdad en sexo y el trato a los menores.

En 1812 la *Constitución de Apatzingán* (que no entró en vigor), en su Capítulo V, recogió derechos tales como la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos, sin embargo en ninguno de ellos se reconoció el derecho al trabajo.<sup>22</sup>

Asimismo ocurrió con la *Constitución de Cádiz de 1814* de corte Español, ya que en sus 384 artículos no se hace mención respecto a la protección del derecho al trabajo, así como tampoco se establecen derechos reconocidos a los individuos (sólo se enfoca en la forma de gobierno, autoridades así como facultades y demás).<sup>23</sup>

En el *Reglamento Provisional del Imperio Mexicano de 1822*, la *Constitución de 1824* y la de 1836, no se reconoce protección o derecho al trabajo<sup>24</sup>.

Los *Proyectos de 1840 y 1842*, así como en las *Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843* y en el *Acta Constitutiva y de Reformas de 1847*, no se menciona nada respecto al derecho de trabajo, sin embargo representaron una gran evolución en la Constitución puesto que ya se aludían en sus capitulados sobre las “garantías individuales” de libertad, igualdad, seguridad y propiedad.<sup>25</sup>

Fue hasta mediados del año 1847, en la Presidencia de Ignacio Comonfort, donde por primera vez se estableció en el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana* aspectos relativos a la prestación de servicios personales así como la contratación de los mismos.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales De México: 1808-2002*. México, Porrúa, 2002, p. 34.

<sup>23</sup> *Ibid.* pp. 60 a 104.

<sup>24</sup> *Ibid.* pp. 125, 126, 154 y 205.

<sup>25</sup> *Ibid.* pp. 253, 308, 374 a 377, 406 a 408 y 472.

<sup>26</sup> *Ibid.* p. 503. En los artículos 32 y 33 correspondientes a la sección quinta subtitulada “garantías individuales”, fue donde por primera vez se establece el trabajo, sin embargo no establece el derecho o la libertad de ejercerlo, sólo trata sobre la contratación de los servicios, así como la existencia de una ley especial que fija las bases de dichos contratos. Asimismo se menciona el trabajo de los menores que en todo tiempo se sujetarán a la intervención del padre o tutor.



Existiendo de antecedente el *Proyecto de Constitución de 1854*, en el año de 1857, siendo presidente Ignacio Comonfort, se promulga en la CPEUM, bajo el artículo 5°, el derecho al trabajo con una justa retribución.<sup>27</sup>

El 30 de noviembre de 1916, el Congreso eligió su mesa directiva; el 1° de diciembre el Primer Jefe, Venustiano Carranza, entregó su *Proyecto de Constitución Reformada de la Constitución de 1857*<sup>28</sup>.

El proyecto fue aceptado, modificado y adicionado, donde destaca en el mismo el artículo 5°, el cual sólo contenía en materia laboral la escasa innovación de limitar a un año el plazo obligatorio del contrato de trabajo e impedir que en él se renunciara a los derechos civiles y políticos.

La comisión presidida por Múgica presentó modificado el artículo, ampliando la protección al trabajador, que decía: “la jornada máxima de trabajo no excederá de ocho horas, aunque éste haya sido impuesto por sentencia judicial. Queda prohibido el trabajo nocturno en las industrias a los niños y a las mujeres. Se establece como el descanso el hebdomario”.<sup>29</sup>

Fue el diputado Héctor Victoria quien impugnó por primera vez el dictamen por no resolver en toda su amplitud el problema planteado. Los diputados Cravioto y Macías expusieron la necesidad de extender mucho más allá del artículo 5° las garantías del obrero, dedicándole todo un título de la Constitución. Cravioto expresó , que se retiraran del artículo 5° las cuestiones obreras para presentarlas “con toda amplitud” en un artículo especial: “Así la revolución mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una

---

<sup>27</sup> *Ibid.* pp. 556 (en este proyecto se establecía el derecho en el artículo 12) y 607.

<sup>28</sup> Como sabemos, la Constitución de 1917 era un intento de reforma a la Constitución de 1857, sin embargo dicha reforma pasó a formar una nueva Constitución más en nuestro sistema legal mexicano, la cual fue promulga el 5 de febrero de 1917, entrando en vigor el 1° de mayo del mismo año.

<sup>29</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *op. cit.*, p. 813.

Constitución los sagrados derechos de los obreros”. Es así como la Comisión de Constitución retiró el dictamen del artículo 5°. <sup>30</sup>

Los diputados Rouaix, Macías y de los Ríos, auxiliados por el Licenciado Lugo, Director de Trabajo en la Secretaría de Fomento, formularon un plan preliminar, el cual sirvió de base para ulteriores discusiones, que como resultado de las mismas, el día 13 de enero de 1917 los autores del proyecto presentaron como iniciativa ante el Congreso, en forma de título VI de la CPEUM y con el rubro “Del Trabajo”, precedida de una exposición de motivos redactada por Macías; así, la iniciativa pasó a la comisión de la Constitución aprobada por unanimidad, convirtiéndose en el artículo 123 de la CPEUM <sup>31</sup>, estableciendo disposiciones generales para el trabajo, sin hacer división en apartado A y B, es decir, que no se hizo distinción alguna sobre obreros o trabajadores del Estado, aplicando así estas disposiciones a todo trabajador, incluyendo a los funcionarios públicos.

Ya para el año de 1960 el artículo 123 se divide en dos grandes apartados: A (para obreros) y B (para servidores públicos). La creación del apartado B <sup>32</sup> es plasmado por las conquistas de los trabajadores al servicio del Estado; es por estas conquistas que sus derechos laborales se elevan al rango de garantías sociales y constitucionales con base en su inclusión en el artículo 123 apartado “B” de nuestra Constitución Política, estableciendo así las bases que regirán entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y territorios Federales y sus trabajadores.

La CPEUM de 1917, en los 91 años que lleva de vigencia, ha sido tocada numerosas veces, en vía de reforma o adición; de dichas reformas, han sido

---

<sup>30</sup> *Ibid.* pp. 813 y 814.

<sup>31</sup> *Ibid.* pp. 814 y 815.

<sup>32</sup> En la década de los 50's se empezó a regular a los trabajadores del Estado, a través de la Ley a favor de los veteranos de la revolución como servidores del Estado, propiamente titulado Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Cámara de Diputados. *Leyes Federales*. México, 2008, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/100.doc>. Abrogada en el año de 1968 por la actual LFTSE.

objeto los artículos 5 y 123<sup>33</sup>, reformados precisamente para evitar violaciones a sus derechos, al trato indigno, a la explotación y a la misma desprotección por parte de los patrones como se daba ya hace tiempo atrás, debido a la relación civil que guardaban entre sí dichos factores de producción.

El texto original de ambos preceptos, son considerados como garantías individuales, en los cuales se busca siempre la protección así como las mejores condiciones, libertades y derechos a la clase obrera y a los trabajadores del Estado, contemplando al trabajo como una actividad “digna y socialmente útil”.

Es preciso aclarar que mientras el artículo 5° establecido en el Título I de las “Garantías Individuales” menciona consideraciones básicas sobre la libertad de trabajo, arte, oficio o profesión, el artículo 123 establecido en el Título VI “Del Trabajo y la Previsión Social”, establece en sus dos grandes apartados las reglas de cómo se regirá el trabajo (jornada, salario, descanso, prohibiciones, entre otras cosas) tanto en los obreros como en los trabajadores de los Poderes de la Unión (apartado que es base de nuestro presente capítulo).

Es así como la figura del trabajo a través de los años tomó fuerza, ya que no sólo consistió en actividades campesinas o de agricultura, sino que trascendió en

---

<sup>33</sup> Para ser exactos, el artículo 5° ha sido reformado 4 veces, y el artículo 123 ha sido reformado 21 veces, desde la vigencia de la Constitución de 1917. Cámara de Diputados. *Reformas Constitucionales por artículo*. México, 2007, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.html](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.html).

Asimismo el Dr. COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. *Historia de la Constitución Política de México*. México, Porrúa, 2004, pp. 74, 75, 226 y 227, respectivamente, señala en dicha obra las reformas de las que han sido objeto los preceptos legales.

En relación al artículo 5, el mismo se ha reformado cuatro veces, de las que se realizaron las siguientes:

**17. noviembre. 1942:** refieren a los servicios públicos de carácter obligatorio, tal como el de arma, jurados, concejiles y los de elección popular; los de funciones electorales y censales serán obligatorios y gratuitos.

**31. diciembre. 1974:** es una reforma completa al artículo, en el que se establecen disposiciones muy semejantes a las que se contemplan en la actualidad (año dos mil siete).

**6. abril. 1990:** las reformas se dieron en relación a la reforma del 1942, en relación a que dichas funciones electorales y censales serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de la Constitución y las leyes correspondientes.

**28. enero. 1992:** se adiciona que el “El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa...”

De igual manera, el artículo 123 fue objeto veinte reformas; sin embargo de lo que aquí interesa, se señala lo siguiente:

**5. diciembre. 19060:** como señalamos, ésta dio nacimiento al apartado B, naciendo así la regulación de los trabajadores al servicio del Estado.

labores de toda índole, tales como el ejercicio de la profesión en la política, en la industria, en el comercio y en la prestación de un servicio para el Estado.

### 2.2.2 Concepto de la Función Pública

El Estado requiere para la ejecución de sus atribuciones la intervención necesaria de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o servidores públicos, pues es a través de estas que se puede llegar al fin del mismo, surgiendo de esta manera el concepto de la función pública.

Podríamos definir, en pocas palabras, que la función pública es una serie de funcionarios que representan a la Administración Pública en su actual. Pero no es del todo acertada, ya que la función pública no sólo se desempeña en la Administración Pública, como más adelante se mostrará.

Sánchez Gómez menciona en su obra lo siguiente:

...existen dos conceptos de la función pública, a saber, en sentido general que se caracteriza como una actividad desempeñada por organismos, dependencias, poderes, autoridades del Estado, agentes y auxiliares del Poder Público en el ejercicio de las atribuciones legales que tiene encomendadas un pueblo determinado, llámese Nación o Estado soberano. En un sentido estricto, la función pública es la situación jurídica a que están sujetos los servidores públicos con relación a las tareas propias del Estado<sup>34</sup>.

Galindo Camacho expresa que la función pública “es la relación que existe entre el Estado y sus servidores, constituida por el conjunto de derechos, obligaciones o situaciones que les vinculan, así, ésta está determinada por el régimen jurídico aplicable al personal administrativo que presta sus servicios en las dependencias de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial<sup>35</sup>”.

---

<sup>34</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 1998, p. 373.

<sup>35</sup> GALINDO CAMACHO, Miguel. *Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 1997, p. 229.

El concepto de función constituye la base del desarrollo del Estado, ya que la misma etimología de la palabra función determina cumplidamente su concepto: proviene del latín *functio-onis*<sup>36</sup>, que significa hacer, cumplir, ejercitar, por lo que la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera de privada y pública; es decir, la función pública se refiere tanto a la actividad que se realiza en el Estado, así como a la relación jurídica que guardan entre sí el Estado y las personas físicas que desempeñan algún cargo, empleo o servicio dentro de los poderes del Estado, es decir, se configura por el conjunto de deberes, derechos y obligaciones, que conforme a las normas nos permiten ubicar el papel del Estado y sus servidores públicos.

De lo anteriormente expuesto se desprende que en la función pública existe una acción del personal dentro de la Administración, por tanto, una relación jurídica que vincula al Estado-Patrón y a las personas que desempeñan una actividad en el mismo y para el mismo: así, es importante mencionar las teorías que por varios años debatieron respecto la naturaleza jurídica que guardan entre sí la figura del Estado y el funcionario.

### **2.2.3 Teorías sobre la Naturaleza de la Función Pública**

Varios doctrinistas planteaban diversas teorías en torno a la naturaleza jurídica que guarda la relación Estado–servidor público. Dichas teorías serán expuestas de manera breve a continuación.

#### **a) Teorías que asimilan al Derecho Privado.**

Existen personas que no se incluyen ni en el apartado A) ni en el apartado B) del artículo 123 de la CPEUM, sino que se regulan por un contrato civil (prestación de servicios); pero éstos no cumplen una función pública, aunque representen al

---

<sup>36</sup> Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española. *Función*. España, 2008, [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=función](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=función).

Estado, en virtud de que no existe una cierta subordinación por tratarse de personas en igualdad de rango.<sup>37</sup>

### **b) Teorías que asimilan al Derecho del Trabajo.**

De acuerdo al artículo 123 constitucional, se sostiene que es una relación laboral por regirse precisamente por dicha norma de naturaleza laboral, además de especificar que son trabajadores y no funcionarios públicos del Estado.

Acosta Romero menciona que “hay quienes sostienen que la relación de servicio entre el Estado y sus trabajadores forma parte del Derecho del Trabajo, por las siguientes razones:

- a) Porque formalmente está consignado en el Apartado B del artículo 123 constitucional, y
- b) Porque regula un aspecto del trabajo”<sup>38</sup>.

Tal es el caso de Trueba Urbina<sup>39</sup> y Nava Negrete<sup>40</sup>, al afirmar que la relación es laboral y no de otra índole.

Sin embargo, a las causas expuestas, aún exista dependencia económica y subordinación al superior jerárquico (características importantes en una relación laboral), esta relación entre Estado y funcionario no es un derecho de clases por que no se siguen ni se establecen los mismos lineamientos que para una relación laboral, es decir, no existe lucha de clases, no tratamos de equilibrar los factores de producción, y además a los funcionarios públicos se les confieren facultades

<sup>37</sup> Precisamente no se trata de una relación civil, ya que la relación se rige por una norma de derecho común y no como lo es en el caso del derecho laboral; asimismo no se percibe un sueldo, sino un honorario estando de por medio un fin lucrativo, agregando además de que no existe de por medio un derecho de clases ni tratar se de equilibrar los factores de producción, ya que se habla de una relación entre iguales.

<sup>38</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*. México, Porrúa, 2000, p. 46

<sup>39</sup> *Ibid.* p. 40. El maestro Trueba señala que “a partir del 1 de mayo de 1917 se hizo la primera declaración de derechos sociales de los trabajadores en general y específicamente de los empleados públicos y privados”.

<sup>40</sup> “Es la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores.” NAVA NEGRETE, Alfonso. *La Función Pública, Diccionario Jurídico Mexicano*. México, Porrúa, tomo IV, 1985, p. 258.

reglamentarias y discrecionales; estas últimas son facultades que pueden llegar a ejercer en su empleo, cargo o comisión de manera libre, teniendo como límite la ley, la moral y el orden público, sin necesidad previa de un consentimiento<sup>41</sup>.

### **c) Teorías que la asimilan al Derecho Administrativo.**

Se habla de un acto administrativo unilateral, ya que basta con la voluntad del Estado para que nazca la relación, que es un contrato público o administrativo.

El doctrinista Andrés Serra Rojas alude que “efectivamente la relación es meramente administrativa, ya que la función pública como tal forma parte del derecho administrativo”<sup>42</sup>.

Acosta Romero menciona que “gran parte de la teoría administrativa también estudia esta relación y efectivamente abarca grandes sectores de aspectos puramente administrativos... sin embargo, no se puede negar que también tiene en su contenido partes que regulan el trabajo entre el Estado y sus relaciones”<sup>43</sup>.

Pero la relación que vincula a ambas partes no es de naturaleza administrativa, ya que no solo interviene la voluntad del Estado ni se impone de manera obligatoria, sino que está de por medio, en todo momento la voluntad de la persona de aceptar o no dicho cargo, es decir, es un acto “condición” en la que concurre por igual la voluntad de éste y no sólo la de aquél.

### **d) Teorías que la consideran una Rama Autónoma: Derecho Burocrático**

Varios doctrinistas imponen la ideología de que la verdadera naturaleza jurídica de la relación entraña una composición (por ejemplo Bolaños Linares) de materia

<sup>41</sup> En materia laboral no existen este tipo de facultades, ya que sólo puedes ejercer las que te establecen, y si deseas ejercer otra facultad necesitas previa consulta de tu superior.

<sup>42</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo: Primer Curso Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*. México, Porrúa, 1998, pp. 385 y 386.

<sup>43</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *op. cit.* p. 46.

administrativa, laboral y civil, ya que de estos se retoman aspectos como la subordinación, la remuneración, la prestación de un servicio así como la intervención del Estado.

De este híbrido surge un nuevo marco jurídico, denominado “Derecho Burocrático”, el cual funge como una rama autónoma, ya que su objeto, finalidad y metodología es propia, tal y como lo menciona Acosta Romero<sup>44</sup>.

Así podemos afirmar que el Estado (patrón) y sus trabajadores se rigen bajo este derecho, pues establece preceptos muy concretos en cuanto a la regulación, ya que es evidente, como alude Acosta Romero, que en esta relación no hay lucha de clases, ni se busca un equilibrio en los factores de producción, ni el Estado, como tal, persigue fines especulativos, sino que se observa que existen principios independientes que regulan esta materia, por ejemplo, el funcionario pretende tener derechos, estabilidad, así como el Estado tiene la necesidad de servirse de personas físicas para llevar a cabo su fin teleológico, que es ver para el bien común.

Acosta Romero define al Derecho Burocrático como “aquella disciplina o rama del Derecho Social que tiene por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y sus servidores, que establece, además, las bases de justicia que tiendan a equilibrar el disfrute de las garantías sociales por parte de los servidores públicos, con el ejercicio y cumplimiento de las funciones, tareas y compromisos que corresponde cumplir al Estado, como representante general de la sociedad”<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> *Ibid.* pp. 38 y 47.

<sup>45</sup> *Ibid.* p. 50.



Rigel Bolaños define al Derecho Laboral Burocrático como “el sistema racional de normas jurídicas que tienen por objeto la relación de trabajo que surge entre el Patrón-Estado y sus servidores públicos”<sup>46</sup>.

Hoy en día este debate relativo a la naturaleza jurídica de la relación que existe en la función pública ha quedado en el pasado, por considerarse en la actualidad que el Derecho Burocrático es la rama que norma la relación entre Estado y funcionario público.

De esta manera, la función pública se constriñe a la actividad que desempeña el servidor público, que en este caso toma el papel de trabajador del estado y que propiamente existe una relación de índole laboral así como administrativa, en la cual por igual puede existir en la función que realiza responsabilidades de naturaleza administrativa, penal, civil o política, dependiendo de las faltas que cometa en la realización de su empleo, cargo o comisión. Esta función está, ante todo, regulada y vigilada principalmente por la Secretaría de la Función Pública<sup>47</sup>, ya que la misma juega un papel muy importante, pues esta basa su existencia en la finalidad de consolidar un gobierno honesto, eficiente y transparente, así como promover la cultura de la legalidad e inhibir y sancionar las prácticas corruptas.

#### **2.2.4 Tipos de Función Pública**

Como ya se comentó, la función del Estado es un medio a través del cual el mismo puede realizar sus atribuciones para alcanzar sus fines. Estas funciones

---

<sup>46</sup> BOLAÑOS LINARES, Rigel. *Derecho Laboral Burocrático*. México, Porrúa, 2003. p. 1.

<sup>47</sup> Secretaría de la Función Pública. México, 2007, <http://www.sfp.gob.mx>.

Su nacimiento data desde la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, ya que con esta busca principalmente vigilar el servicio que prestan precisamente los servidores públicos dentro de la Función Pública. Su creación data en el año de 1983 con la denominación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. La Secretaría ha tenido los siguientes cambios de denominación:

\* (1983 - 1994): Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

\* (1994 - 2003): Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

\* (2003 – a la fecha): Secretaría de la Función Pública.

tienen su apoyo lógico y jurídico, ya que por medio de los fines que se tengan, se reconocen las funciones a desempeñar.

El derecho positivo reconoce la existencia de tres actividades esenciales del Estado, las cuales están consagradas constitucionalmente en el artículo 49, el cual apunta que El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

De una recta interpretación del precepto legal antes invocado, se advierte que la Función Pública se ejerce a través de tres funciones indispensables, a saber, la Legislativa, la Judicial y la Administrativa.

Bajo ese contexto, es necesario exponer cada una de las funciones que ejerce el Estado.

#### **2.2.4.1 La Función Legislativa**

En toda función, sea de índole legislativa, judicial o administrativa se tiene que analizar en su doble aspecto, es decir, si la función que se realiza es de manera formal o material, esto es, analizar al Órgano que realiza la función, así como la naturaleza intrínseca del acto que se concreta y se exterioriza.

Desde el punto de vista formal y material, (en un primer intento de establecer lo que es la función legislativa), se puede expresar que su existencia se justifica en que la misma va encaminada a expedir normas jurídicas generales que norman la conducta del individuo y de la sociedad en el Estado, así como aquellas que permitan el buen funcionamiento del Estado; estas normas emanan del Congreso de la Unión. Su fundamento jurídico está contenido en el Capítulo II del Título Tercero constitucional (artículos 50 a 79).

La función legislativa visualizada desde el aspecto formal, consiste en la actividad que es realizada por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo, el cual se deposita en el Congreso de la Unión, que se divide en dos cámaras, nombradas Cámara de Diputados y de Senadores.

#### **a) Cámara de Diputados**

La Cámara de Diputados se compondrá de 500 representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años, pudiendo ser reelectos pero no para periodo inmediato. La cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. Su función principal es iniciar leyes o decretos que permitan regular la conducta del hombre así como el ordenamiento del Estado mexicano. Sus facultades, así como derechos, obligaciones y requisitos para poder ser electos como Diputados se encuentran establecidas en la CPEUM<sup>48</sup> y en la Ley Orgánica del mismo Congreso y sus reglamentos respectivos.

#### **b) Cámara de Senadores**

La Cámara de Senadores se compondrá de 128 miembros, los cuales durarán en su encargo seis años y que no podrán ser reelectos en periodo inmediato así como la Cámara de Diputados su función principal es iniciar leyes o decretos. Sus facultades, así como derechos, obligaciones y requisitos para poder ser electos como Senadores se encuentran establecidas en la CPEUM<sup>49</sup> así como el la Ley Orgánica del mismo Congreso y sus reglamentos respectivos.

---

<sup>48</sup> Artículo 73, 74 y 77.

<sup>49</sup> Artículo 76 y 77.

Establecida la función formal, la función material consiste en el acto que realiza o externa, que es la ley, constituida por una manifestación de voluntad encaminada a producir un efecto de derecho<sup>50</sup>.

Puede existir la hipótesis en que el Congreso de la Unión realice otros actos en los que precisamente por su naturaleza intrínseca le corresponden al Poder Ejecutivo o Judicial; tal es el caso de nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o fungir como juzgador en el juicio político, entre otros.

Es así que la función legislativa, en su doble aspecto, juega un papel de máxima importancia en el ejercicio de las atribuciones del Estado, ya que la misma expide las normas generales bajo las cuales procuran una convivencia íntegra y sano esparcimiento de los individuos en sociedad así como una sana relación con otras potencias extranjeras; garantiza los derecho máximos del hombre, su respeto, y en caso de ser violentados o ser infringidos, procura su penalización, además ordena y reglamenta las funciones de los órganos creados para la aplicación de la misma, garantiza la no existencia del autoritarismo, entre otros muchos aspectos más.

#### **2.2.4.2 La Función Jurisdiccional**

La función jurisdiccional a *prima face* puede definirse como la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, constituir o declarar un derecho. El Poder Judicial es el órgano orientador de la vida jurídica nacional.

La función judicial como la legislativa puede analizarse desde dos puntos de vista: como función formal y como función material.

---

<sup>50</sup> En el capítulo II de la presente obra se tratará de una manera somera sobre la norma general.

Desde el punto de vista formal, la función judicial está constituida por la actividad desarrollada por el Poder Judicial que normalmente, dentro del régimen constitucional, está encargado de los actos judiciales. Dicho poder, de acuerdo al artículo 94<sup>51</sup> de la CPEUM se ejerce a través de cinco órganos: Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Tribunal Electoral (TEPJF), Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito (TCC, TUC, respectivamente) y en Juzgados de Distrito.

Además de estas entidades públicas, existe el Consejo de la Judicatura Federal (CJF), mismo que funciona como un órgano administrativo, ya que éste se encarga de la vigilancia, administración y disciplina del Poder Judicial, con excepción de la SCJN, pues el mismo se administra internamente.

#### **a) Suprema Corte de Justicia de la Nación**

La SCJN es el máximo Tribunal Constitucional del país y cabeza del Poder Judicial de la Federación. Tiene entre sus responsabilidades defender el orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; mantener el equilibrio entre los distintos Poderes y ámbitos de gobierno, a través de las resoluciones judiciales que emite; además de solucionar, de manera definitiva, asuntos que son de gran importancia para la sociedad. En esa virtud, y toda vez que imparte justicia en el más alto nivel, es decir, el constitucional, no existe en nuestro país autoridad que se encuentre por encima de ella o recurso legal que pueda ejercerse en contra de sus resoluciones

La SCJN está integrada por once Ministros. Los requisitos así como sus facultades y obligaciones están constituidos en la CPEUM<sup>52</sup>, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF)<sup>53</sup> y su reglamento.

---

<sup>51</sup> Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

<sup>52</sup> Artículos 94, 95, 96.

<sup>53</sup> Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de febrero de 2006. Artículos 10 y 11.

## **b) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

El TEPJF es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y máxima Autoridad jurisdiccional en materia electoral, excepto cuando se trate de acciones de inconstitucionalidad de leyes electorales federales y locales, cuya resolución pertenece a la SCJN (art. 99 CPEUM).

Es un Órgano compuesto de una Sala Superior integrada por siete miembros llamados Magistrados y cinco Salas Regionales ubicadas en las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Jalapa, Distrito Federal y Toluca. Sus facultades y obligaciones están contenidas en la CPEUM<sup>54</sup> así como en la LOPJF<sup>55</sup>.

## **c) Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito**

Los Tribunales de Circuito corresponden su nombre debido a que los mismos están divididos para su competencia en zonas geográficas, en la actualidad existen veintinueve circuitos. Existen dos clases de Tribunales de Circuito: los Colegiados y los Unitarios. Se distinguen unos de otros por el número de Magistrados que lo integran, así como por los asuntos que les corresponde resolver.

Los Tribunales Colegiados de Circuito están integrados por tres Magistrados. Su principal función es resolver los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin a un juicio, así como resolver los recursos que se interpongan contra las resoluciones de los Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de Circuito. Sus facultades, obligaciones y requisitos están contenidos en la CPEUM así como en la LOPJF<sup>56</sup> y sus reglamentos.

---

<sup>54</sup> Artículo 99.

<sup>55</sup> Artículo 186.

<sup>56</sup> Artículo 37.

Los Unitarios están compuestos por un solo Magistrado. Es de competencia judicial de los Tribunales Unitarios de Circuito, entre otros asuntos, los juicios de amparo promovidos contra actos de otros tribunales unitarios de circuito, que no constituyan sentencias definitivas; el recurso de apelación de los asuntos conocidos en primera instancia por los Juzgados de Distrito; el recurso procesal de denegada apelación; la calificación de los impedimentos, excusas y recusaciones de los Jueces de Distrito, excepto en los juicios de amparo; los conflictos de competencia entre los Jueces de Distrito sujetos a su jurisdicción, excepto en los juicios de amparo; y los demás asuntos que les encomienden la CPEUM así como en la LOPJF<sup>57</sup> y sus reglamentos.

#### **d) Juzgados de Distrito**

Los Juzgados de Distrito son órganos de primera instancia del Poder Judicial de la Federación, distribuidos en diversas regiones del país. Se componen de un Juez y de varios servidores públicos.

Sus funciones versan sobre la resolución de amparos indirectos así como fungir a nivel federal como órgano de primera instancia en la resolución de conflictos de índole civil, penal o administrativo. Sus facultades, obligaciones y requisitos están contenidos en la CPEUM así como en la LOPJF<sup>58</sup> y sus reglamentos.

#### **e) Consejo de la Judicatura Federal**

El CJF, como ya citamos en líneas anteriores, es un órgano encargado de la vigilancia, administración y disciplina del Poder Judicial de la Federación, a excepción de la SCJN y del TEPJF.

---

<sup>57</sup> Artículo 29.

<sup>58</sup> Artículos 50 a 55.

Está integrado por siete Consejeros y sus facultades, obligaciones y requisitos están contenidos en la CPEUM<sup>59</sup> así como en la LOPJF<sup>60</sup> y sus reglamentos.

Retomando al Poder Judicial, en su conjunto, como función considerada materialmente, se trata del hecho de dirimir controversias suscitadas entre particulares o entre estos con entes públicos, o bien, intervenir como conciliador de las mismas litis. El efecto de dirimir o conciliar es que tenga por bien terminar o poner fin a la litis o juicio planteado, a través de una sentencia o resolución que la misma tenga por efecto reconocer, constituir o declarar un derecho así como su respeto, restitución o inviolabilidad, en su caso, del mismo. Ésta función se ejerce a través de la aplicación de la ley, analizada, estudiada y aplicada a través de silogismos donde los mismos permiten el adecuado razonamiento y resolución del conflicto.

Atendida la naturaleza del acto así como el órgano que lo realiza, el Poder Judicial, además de ejercer la función jurisdiccional, realiza otros actos que no son propiamente de su naturaleza, es decir, que ejecuta otros actos de naturaleza que en sí le corresponderían a otro órgano, por ejemplo el nombramiento de su personal, el administrarse, que son actos administrativo, el establecer las Tesis Aisladas, Jurisprudencias, etc.

#### **2.2.4.3 La Función Administrativa**

La función administrativa es una actividad regulada por el Derecho Administrativo, la cual podríamos definirla por exclusión, es decir, la que no es legislativa ni judicial. Sin embargo esta definición no nos da ningún criterio tangible bajo el cual podríamos caracterizar dicha función; por tanto, podríamos expresar que la función administrativa sería la encaminada a regular la actividad concreta y tutelar

---

<sup>59</sup> Artículo 100.

<sup>60</sup> Artículo 68.



del Estado, bajo el orden jurídico, que siempre persigue el interés público. La ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación. Encaminar al desarrollo económico y social del país.

De la misma manera que las otras funciones del Estado, la administrativa puede apreciarse desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material.

Bajo el criterio formal, la función administrativa se define como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo, el cual se ejerce a través de las figuras del Presidente de la República, de las Secretarías de Estado, de la Consejería Jurídica, de los Órganos Centralizados, Desconcentrados y Descentralizados.

La función administrativa desde el punto de vista material, se expresa a través del ejercicio de la Administración Pública<sup>61</sup>, la cual es exteriorizada a través

---

<sup>61</sup> El pensamiento de la administración pública surge a la luz a mediados del siglo XIX a partir de la división del poder, los esfuerzos dirigidos a garantizar la autonomía de la administración cristalizaron en Alemania con el reconocimiento del Estado como persona física, esto es, pasa a ser un ente con capacidad en su integridad y no por la de cada poder establecido.

En México la administración pública era considerada únicamente como una actividad gestionada por el poder orgánico e individualizado del Poder Ejecutivo, y por tanto se le consideraba como un órgano que desarrollaba una función del Estado-persona, pues todos sus antecedentes son centrados en la acción de dicho poder con el auxilio de órganos secretariales (dato tomado del libro de AGUILAR CAMACHO, Mario Jesús, *Acto de Gobierno*, Editorial Porrúa, México 2005, págs. 324-325.)

El primer antecedente en nuestro país data durante el gobierno de Agustín de Iturbide, al expedir el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*, expedido el día 10 de enero del año 1821, el cual establecía la existencia de cuatro ministros: del Interior y Relaciones exteriores, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Hacienda, de Guerra y Marina y un Secretario de Estampilla.

El *Decreto de la Junta Soberana Provisional Gubernativa*, expedido el 8 de noviembre del año 1821, creó cuatro ministerios: Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores, Secretaría del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, Secretaría de Guerra y Marina y Secretaría del Despacho de Hacienda, asimismo sucedió con la *Constitución de 1824*, expedida el 4 de octubre de ese mismo año.

Por razón de diversos decretos se aumentaron a seis secretarías y al expedirse la *Constitución de 1857* se expresó que “para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarías que establezca el Congreso por una Ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.”

Mediante decreto en 1861 referente sobre la distribución de los Ramos de Administración Pública, expedido por el Presidente Interino de la República, se establecen las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Gobernación, de Justicia e Instrucción pública, de Fomento, de Hacienda y Crédito Público y Comercio y de Guerra y Marina.

En ese mismo año, durante el régimen de Benito Juárez, decidió coronar lo conquistado en los terrenos político y social con la “revolución de la administración pública”, la “reforma administrativa”, con la finalidad de que se diera una previsión, organización, método, economía, y sobre todo una moralidad y una administración de justicia que hiciera efectiva las leyes

de actos o hechos administrativos, misma que en líneas siguientes se analizará de manera puntual.

### **La Administración Pública Federal**

La administración siempre ha sido y es de vital importancia para el ser humano en sus constantes actividades, pues los recursos con que la naturaleza dispone para su explotación en potencia son en realidad limitados.

La administración puede ser practicada por dos entes, tanto por particulares como por entidades públicas, entendiéndose que ambos tienen como objeto la eficiente distribución de los recursos, así como la eficiente gestión de sus actividades.

La administración que realizan las entidades públicas (y la que aquí interesa), es la que se conoce como la Administración Pública, la cual es una rama del Derecho público, que tiene su origen en el latín, y que se compone por el prefijo *a*, que significa “dar”, y la frase *ministrare*, “servir”; ello en su sentido antiguo se traduce como servir, gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan. Aún puede adoptarse como sinónimo del ejercicio de la dirección de una institución, en otros casos, más comunes, como el acto de ordenar, organizar, suministrar, proporcionar o distribuir alguna cosa, o en el caso concreto, servir.

---

(principios rectores que encabezarían a la Autoridad). Esto dio lugar a la existencia de Ministerios creados por el Emperador Maximiliano.

*La Constitución de 1917* recogió la misma disposición de la *Constitución de 1857*, y por la Ley de abril de 1917 se crearon seis Secretarías y tres Departamentos: la de Hacienda y Crédito Público, la de Guerra, la de Marina, la de Comunicaciones, la de Fomento, la de Industria y Comercio. Los Departamentos fueron: el Judicial, el Universitario y el de Bellas Artes y el de Salubridad Pública.

Las Secretarías y Departamentos Administrativos fueron aumentándose por Decretos y leyes expedidas por el Congreso de la Unión. La última ley que se expidió al respecto fue en diciembre de 1958. Tiempo después esta fue derogada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

Antecedentes tomados del libro de MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *Introducción al estudio del Derecho Administrativo Mexicano*. México, Porrúa, 1997, pp. 114-115. La última reforma que ha sufrido la LOAPF es el día 1 de octubre del año 2007.

Dicha administración pública es precisamente una actividad<sup>62</sup> del Estado, que tiene como objeto principal la ordenación de acciones de la misma, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas que resulten comprensibles y por lo mismo viables, no sólo para la prestación de los servicios públicos, sino para beneficio de la población, es decir, la función pública ejercida por servidores públicos, tendiente a la organización, satisfacción de necesidades y el suministro de bienes a la sociedad (entendiéndose el cubrir tantos los intereses individuales como los colectivos), para la cual labora y que tiene su justificación en el desarrollo y el alcance del bien común de la sociedad.

El marco jurídico de la Administración Pública encuentra su fundamento en el artículo 90 de la CPEUM, precepto legal que establece lo siguiente:

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Asimismo la legislación LOAPF, consagra las bases de la organización de dicha actividad, la cual la divide para su ejercicio en Centralizada y Paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, así como la Procuraduría General de la República, integran la Administración Pública Centralizada; los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares

---

<sup>62</sup> Esta actividad se puede percibir desde dos acepciones, en primer plano la entidad pública se administra "interiormente", esto es, realiza simples actos de administración para satisfacer ciertas cuestiones internas para garantizar el eficiente desempeño de las funciones que les han sido depositadas; y, en segundo plano, la entidad pública ejerce la administración pública a través de hechos y actos administrativos, tendientes a ejecutar su función pública para servirle a la sociedad y buscar el bien común, el bien público. Estos actos de la administración pública se advierten como los de que de manera más concreta afectan la esfera jurídica de los particulares, ampliándola, modificándola o extinguiéndola, pero siempre bajos los más puros principios de legalidad y de reserva de ley.

nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Esta ley establece y distribuye las facultades que corresponden a cada una de las Secretarías de Estado y demás dependencias de la Federación, cuáles son los organismos paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en la creación, operación y vigilancia de estos organismos.

### **a) La Administración Pública Centralizada**

Cita Acosta Romero que la centralización “es una forma de organización administrativa en la cual las unidades y órganos de la Administración Pública se ordenan bajo una jerarquía, a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar decisiones, mando y ejecución para llevar de una manera más armonizada la actividad administrativa”<sup>63</sup>.

Narciso Sánchez Gómez define a la centralización administrativa como “aquella forma de organización adoptada legalmente por el poder Ejecutivo, en la que predomina la subordinación jerarquizada de todas las dependencias o unidades administrativas que la integran, en torno a las decisiones que dicte la persona que ocupa el centro de esa unidad, y que lleva como finalidad atender necesidades colectivas”<sup>64</sup>.

Delgadillo por su parte la define como “una forma de organización administrativa que presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión de toda la actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene

---

<sup>63</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría del Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 1999. p. 20

<sup>64</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *op. cit.* p. 144.

fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado jerarquía o poder jerárquico<sup>65</sup>.

Así, coincidimos con los tres autores en que el elemento preponderante que distingue a esta actividad es la “jerarquía”, es decir, ese “vínculo jerárquico” que guardan entre sí los distintos órganos que integran la administración centralizada, en la que encontramos un conjunto de dependencias debidamente encadenadas bajo la dirección y decisión del titular del ejecutivo, que se encarga de dictar las más importantes acciones de su autoridad para todo nivel de gobierno que representa, y que como tal, todos sus subordinados deben guardarle sumisión y obediencia, para cumplir su línea de acción diseñada en su plan de trabajo.

Estos poderes que involucra la administración pública centralizada, dentro de esa jerarquía, menciona Acosta Romero, son las siguientes:

- Poder de decisión: Es la facultad de ejecutar un acto jurídico o material, para producir efectos de derecho. Las decisiones más trascendentales se originan en el titular del Poder Ejecutivo y en escala descendente se va estableciendo el poder de decisión según la importancia del órgano del Estado y del asunto que se va a resolver.
- Poder de nombramiento: Facultad que entrega la CPEUM y leyes para designar a los funcionarios públicos a partir del segundo nivel de jerarquía (por ejemplo, artículo 89 fracción II y siguientes de la CPEUM).
- Poder de mando: Facultad de ordenar a los subordinados la realización de actos jurídicos o materiales que estén dentro de su competencia y facultades. La orden trae como consecuencia la obligación de obedecer por parte del funcionario inferior, de lo contrario da lugar al cese.

---

<sup>65</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. México, Limusa, 1999, p. 88.

- Poder de Revisión: Facultad administrativa que tienen los superiores para revisar el trabajo de los inferiores; se puede ejercer a través de actos materiales o de disposiciones jurídicas y trae como consecuencia encontrar fallas que van desde la revocación, modificación o confirmación de esos actos. Se actúa de oficio, ya que es parte de la competencia del superior, siendo un derecho y una obligación.
- Poder de Vigilancia: Facultad de supervisar el cumplimiento de asistencia a las labores de los inferiores. Ésta se realiza por medio de actos de carácter material y consiste en exigir la rendición de cuentas, en practicar investigaciones y en solicitar información acerca de los trámites de los asuntos que lleve a cabo el órgano inferior. Su falta de cumplimiento conlleva a la responsabilidad del autor, la cual puede ser de orden penal, civil, política o administrativa.
- Poder Disciplinario: Facultad de imponer sanciones (llamadas verbales, apercibimiento, suspensión o cese) como consecuencia de las faltas, (incumplimiento o ilícitos administrativos de los subordinados). Por ejemplo, la responsabilidad administrativa.
- Poder para resolver conflictos de competencia: Facultad para dirimir controversias competenciales entre unidades u órganos administrativos del mismo nivel jerárquico.<sup>66</sup>

Analizado el concepto es indispensable señalar los órganos que intervienen en la ejecución de dicha actividad. De acuerdo a la Ley de la materia, en su artículo 1° segundo párrafo, en la cúspide de la Administración Pública Centralizada se encuentra el Presidente de la República, e inmediatamente las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica

---

<sup>66</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *op. cit.* p. 24

del Ejecutivo Federal, los cuales sirven de auxilio para el desahogo de dicha actividad administrativa.

### **a.1) Poder Ejecutivo Federal: su función**

La Administración Pública Centralizada debe ser ejercida, no por todos los órganos públicos, sino que debe ser gestionada por un poder en específico encomendado a regir a la sociedad y hacer que se cumplan las reglas, normas, instituciones y principios jurídicos, pues es éste quien tiene la representación y bajo su cargo al Estado, poder que en nuestro país se denomina “Poder Ejecutivo Federal”.

El titular del Poder Ejecutivo se denomina Presidente de la República, es el que encabeza la Administración Centralizada; dicho poder se deposita en un solo individuo, mismo que se desempeña por el periodo de seis años sin reelección alguna;<sup>67</sup> asimismo, requiere de ciertos requisitos establecidos en la CPEUM para poder desempeñarse como tal.<sup>68</sup>

Constitucionalmente el Presidente posee un doble carácter, es decir, funge como un órgano político (Jefe de Estado) y como órgano administrativo (Jefe de Gobierno). Su carácter de órgano político deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo. Dentro de la esfera que le señala la ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado. Como autoridad administrativa, el Presidente constituye el jefe de la Administración Pública Federal, es decir, quien encabeza la actividad administrativa del Estado.

Éste ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de la relación jerárquica antes comentados y se encarga de cumplir la voluntad del pueblo contenida en las leyes que emite el Congreso de

---

<sup>67</sup> La prohibición de la reelección se dio con el ex Presidente Porfirio Díaz, con los planes de la Noria y Tuxtepec, Tiempo después con Francisco I. Madero con el Plan de San Luis.

<sup>68</sup> Artículo 82 de la CPEUM.

la Unión, ejecutándolas y proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia, procurando que los actos administrativos se realicen conforme a derecho.

Se establece para proveer el buen funcionamiento y desarrollo del gobierno en la República Mexicana, del cual sus facultades y obligaciones se encuentran conferidas en la Carta Magna así como en diversas leyes secundarias las cuales desglosan de manera explícita la labor del mismo.

La doctrina tradicionalmente ha considerado que el contenido de las funciones del Poder Ejecutivo se encuentra delimitado. Se argumentaba que el contenido respecto de la función del Poder Ejecutivo se concretaba en la ejecución de la ley en casos específicos; sin embargo, es vago decir que las atribuciones que le son designadas son las únicas que debe de desempeñar ya que otros actos que realiza el Ejecutivo, y que no son propiamente de su naturaleza, siguen siendo facultades que le son atribuidas, en este caso se puede decir que existe una interacción de las funciones de cada órgano, pues los poderes del gobierno para cumplir con sus atribuciones deben, en el ámbito de la realidad política y jurídica, realizar una serie de actos de carácter mixto, es decir que se mezclan tanto el aspecto formal del ente público que los emite y ejecuta, como la naturaleza intrínseca del acto que exterioriza, verbigracia, la facultad reglamentaria que es una atribución de naturaleza legislativa.

Abocándonos al tema, el Presidente desarrolla varias actividades por un periodo establecido para llevarlas a cabo. Dichas actividades, tales como la representación, la defensa de la soberanía, el avance de nuestra democracia, el respeto a las garantías individuales y valores<sup>69</sup>, la lucha por una justicia social, la firma de un Tratado Internacional, entre otras, surgen a la par conceptos recogidos en el llamado Plan Nacional de Desarrollo (PND)<sup>70</sup>, el cual establece el rumbo que

---

<sup>69</sup> Tales como la justicia, la libertad, la seguridad jurídica, el bien común, la equidad, imparcialidad, entre otros.

<sup>70</sup> En cada sexenio, el Presidente de la República establece su propio PND, pues precisamente son los "planes", los propósitos que desean realizar durante su gobierno; el mismo es publicado a través de una página Web. Gobierno del Estado, *Plan Nacional de Desarrollo*. México, 2007, <http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/>.



tomará el país, tal como programas para la ayuda a comunidades de escasos recursos, indígenas, desarrollo económico, seguridad jurídica, programas para la educación, salud, infraestructura, vivienda, transparencia en el gobierno, rendición de cuentas, etcétera.

Es así como la figura presidencial siempre ha garantizado que en México las prioridades sean la transformación profunda que consolide, en la práctica y en congruencia, con el pleno goce de los derechos humanos, el pacto federal, la vida republicana, la vocación democrática, y la garantía al orden público con respeto a las libertades y derechos de los mexicanos y al Estado de derecho.

## **a.2) Secretarías de Estado y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal**

La evolución de la vida del Estado, así como sus facultades y obligaciones del Presidente, exigían la creación paulatina de nuevas dependencias que ayudaran al perfeccionamiento de las mismas, de esta manera (como ya se mencionó en los antecedentes) se consideró que dichas facultades y obligaciones se delegaran en dependencias para el mejor desenvolvimiento de la administración.

Estas dependencias tomaron el nombre de “Secretarías” y su naturaleza consiste en ser un ente de auxilio en el despacho de los asuntos de una determinada rama de la actividad pública, asuntos encomendados de manera originaria al Presidente de la República, debiendo ajustar dichas actividades a los mandatos legales, actividades que implican un mejor progreso y trascendencia del país.

Actualmente en México se cuenta con dieciocho Secretarías de Estado y una Consejería Jurídica<sup>71</sup>, en las que sus titulares son personas físicas nombradas y removidas libremente por el Presidente, que tienen una función específica a ejercer, atribuyendo de manera puntual sus facultades la LOAPF, así como en sus respectivas Leyes Reglamentarias.

---

<sup>71</sup> La estructura y el número de Secretarías depende siempre de la voluntad política del Presidente.

El referido ordenamiento jurídico en su numeral 26 determina lo siguiente:

...para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Seguridad Pública.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Desarrollo Social

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Secretaría de Energía

Secretaría de Economía

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Secretaría de la Función Pública

Secretaría de Educación Pública

Secretaría de Salud

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Secretaría de la Reforma Agraria.

Secretaría de Turismo.

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.<sup>72</sup>

Por lo que respecta a la figura de la Consejería Jurídica, este es un ente público contemplado dentro de la Administración Pública Centralizada que tiene su fundamento en el artículo 102 apartado A último párrafo de la CPEUM, mismo que establece que:

---

<sup>72</sup> Artículo 14 de la LOAPF.

La función de Consejero Jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley; asimismo, tiene como marco legal el Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal<sup>73</sup>, el cual señala que su objetivo principal consiste en brindar asesoría y apoyo técnico-jurídico al Presidente de la República, así como las demás atribuciones que le confieren los ordenamientos jurídicos aplicables y corresponde igualmente coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos entre dependencias y entidades, así como prestar apoyo y asesoría en materias jurídicas a las entidades federativas que lo soliciten.

La Consejería Jurídica es encabezada por el “Consejero”, que dependerá directamente del Presidente de la República, quien será nombrado y removido libremente por éste, al cual le corresponde el trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la Consejería y el ejercicio de las facultades que las disposiciones legales le asignan.

El Consejero podrá delegar en los servidores públicos subalternos, aquellas otras facultades que estime pertinentes, mediante acuerdo que se publique en el DOF, salvo las facultades no delegables en términos del Reglamento.

### **a.3) Departamentos Administrativos**

La figura de los Departamentos Administrativos, a pesar de ser una figura en desuso, se encuentra regulada en el Título segundo de la LOAPF.

Su antecedente inmediato, establece Narciso Sánchez, “parte del Constituyente de 1917 y se trata de un sistema administrativo con la finalidad de atender servicios públicos que requerirían una atención directa por técnicos conocedores de la materia, y que tuvieran un trato directo con la sociedad... Fue así como se fueron creando diversos departamentos administrativos, para encargarse de asuntos específicos de la Administración Pública Federal, quedando estatuidos sus nombres en las leyes relativas que hacían sus

---

<sup>73</sup> Última reforma publicada en el DOF el día 17 de noviembre de 2005.

distinciones con las Secretarías de Estado<sup>74</sup>, pero con una naturaleza no política, sino que con la finalidad al cual eran establecidos que era la prestación de servicios públicos al ramo que les era encomendado.

En la actualidad esta figura es inexistente, ya que algunos creados con esa finalidad han sido convertidos en Secretarías de Estado o incorporados con la categoría de organismos desconcentrados, por tanto desaparecidos por resultar innecesarios. El último dato que se registra de la subsistencia de un departamento, fue en la presidencia de Carlos Salinas de Gortari.

#### **a.4) La Procuraduría General de la República**

Aunque la CPEUM, en su artículo 90, no lo cite como un órgano centralizado, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (LOPGR)<sup>75</sup> en su artículo 67 lo considera parte integrante de la Administración Pública Centralizada:

...Para los efectos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Procuraduría General de la República se considera integrante de la Administración Pública Federal centralizada y en consecuencia, sus servidores públicos y en general toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la Institución, está sujeto al régimen de responsabilidades a que se refiere dicho Título y la legislación aplicable.

La Procuraduría General de la República (PGR) es el órgano del poder Ejecutivo Federal que se encarga principalmente de investigar y perseguir los delitos del orden federal. Su titular es el Procurador General de la República, quien preside al Ministerio Público de la Federación y a sus órganos auxiliares que son la policía investigadora y los peritos.

Es la encargada del despacho de las atribuciones que la CPEUM, la LOPGR, su Reglamento y otros ordenamientos, le confieren al Procurador General de la República y al Ministerio Público de la Federación.

---

<sup>74</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *op. cit.* pp. 177 y 178.

<sup>75</sup>La presente ley no ha sido objeto de reformas. Se publicó el día 27 de diciembre de 2002.

## b) La Administración Pública Desconcentrada

“La desconcentración está dentro del cuadro de la centralización, que sólo se distingue por la forma periférica en que desarrolla sus funciones”<sup>76</sup>; esto es, los órganos desconcentrados son parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencia la ejercen para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de la competencia de las Secretarías de Estado. Su fundamento legal se encuentra en la LOAPF, la cual establece en su artículo 16 lo siguiente:

...Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los Artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares...

Por su parte el artículo 17, manifiesta:

...Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Es entonces, la desconcentración “la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada, con organismos o dependencias propias, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central”<sup>77</sup>.

Para el jurista español De la Vallina Velarde, la desconcentración es “aquel principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos

<sup>76</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. *Desconcentración*. México, Porrúa, 1985, p. 142.

<sup>77</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso *op. cit.* p. 192.

encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma”<sup>78</sup>.

Así Narciso Sánchez denota en su obra las siguientes características:

- “Es una forma de organización administrativa que se sitúa dentro de la centralización.
- Existe una relación jerárquica (centralización – desconcentrados).
- No gozan de autonomía económica (esto es, de personalidad jurídica ni patrimonio propio; a diferencia de los organismos descentralizados).
- El poder central está facultado para fijar su desarrollo y orientación.
- Gozan de una autonomía técnica”<sup>79</sup>.

Dentro de la desconcentración administrativa encontramos una clasificación, la que se conoce como “funcional, vertical, regional y horizontal.”

- a) Funcional:** Se otorga al órgano desconcentrado por medio de una norma general determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el de tener un manejo autónomo de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior.
- b) Vertical:** Consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades del órgano superior.
- c) Regional:** Es una variante de la vertical, pero además, de existir la delegación de facultades a los órganos inferiores, estos se distribuyen geográficamente dentro del territorio, abarcando cada oficina un área superficial de éste, que demande la acción regional.

---

<sup>78</sup> VALLINA VELARDE, Juan Luis de la, *Desconcentración Administrativa*, Revista de Administración Pública, Madrid, España, número 35, mayo-agosto de 1961, p. 88.

<sup>79</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *op. cit.*, p. 195.

- d) Horizontal: Consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas.<sup>80</sup>

De esta manera, podríamos concluir que estos organismos en su campo de acción son más rápidos y flexibles, en virtud que los asuntos no requieren de tanto trámite ni papeleo burocrático, así como la actividad administrativa está más cerca de los particulares, ya que varias de las dependencias se sitúan dentro de la República sin tener que acudir al órgano centralizado a plantear nuestro problema.

### c) **La Administración Pública Descentralizada o Paraestatal**<sup>81</sup>

El Diccionario de la Lengua Española conceptualiza la palabra descentralización como “acción y efecto de descentralizar, y esta última, transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado”<sup>82</sup>.

Gabino Fraga define la descentralización en los términos siguientes:

Al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización administrativa: la descentralización, la cual consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, y concluye: el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos<sup>83</sup>.

El tratadista Acosta Romero precisa a la descentralización administrativa como “una forma de organización que adopta, mediante ley (en sentido material), la administración pública, para desarrollar actividades que competen al Estado, o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados

<sup>80</sup> *Ibid.* p. 196.

<sup>81</sup> El nombre con el que se le menciones es irrelevante, ya que una designación es jurídica y la otra es doctrinal.

<sup>82</sup> Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española. *Descentralización*. España, 2007, <http://buscon.rae.es/drae/>.

<sup>83</sup> FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 1993, p. 198.

especialmente para ello, dotados de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios<sup>84</sup>.

Serra Rojas, expresa que “la descentralización, como forma de administración pública indirecta, es un modo de organización mediante el cual se integran legalmente personas jurídicas o entes de derecho público, para administrar los negocios de su estricta competencia y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni de la unidad financiera del mismo. La creación de estos entes obedece a razones jurídicas y políticas y no de carácter sociológico<sup>85</sup>”.

Por su parte, el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP)<sup>86</sup>, define a estos organismos como “las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social<sup>87</sup>”.

Atendiendo a los conceptos antes expuestos, se establecen dos características muy importantes:

- La primera, que son entidades creadas, de acuerdo a la LOAPF, con personalidad jurídica y patrimonio propio<sup>88</sup>, esto es, que gozan de cierta autonomía en su acción, ya que se rige por leyes particulares en cuanto su estructura de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto su existencia y funcionamiento, operación, desarrollo y control atienden a la CPEUM y a la LFEP.

---

<sup>84</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *op. cit.* p. 495.

<sup>85</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *op. cit.* pp. 729 a 776.

<sup>86</sup> Última reforma publicada en el DOF el día 21 de agosto del año 2006.

<sup>87</sup> Son aquellas actividades económicas que por su naturaleza cumplen una función impulsora y dinamizadora del sistema económico general y que por lo mismo forman un ámbito cuyo control está reservado exclusivamente al Estado para garantizar su explotación y uso nacional. Los artículos 25, 26, 27 y 28 de la CPEUM establecen las áreas estratégicas y prioritarias reservadas al Estado Mexicano. David Carrero Fernandez-Baillo. *Áreas estratégicas y prioritarias del sector público*. México, 2007, <http://www.glosarium.com/term/218.12.xhtml>.

<sup>88</sup> Artículo 45 de la LOAPF: “creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión, o por decreto del Ejecutivo Federal”.



- Segunda, la finalidad que persiguen, ya que precisamente se trata de disminuir las cargas de trabajo que un solo organismo centralizado lleva a cabo, funciones administrativas que le corresponden originariamente al Estado y que necesariamente son atribuciones que deben ser transferidas a otros entes.

El artículo 90 de nuestra Carta Magna estatuye el marco de éstos organismos:

...La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las secretarías de estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación.

...las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo federal, o entre estas y las secretarías de estado y departamentos administrativos.

Asimismo, el artículo 1° de la LOAPF establece las bases y la organización de la Administración Pública Federal Paraestatal; igualmente la LFEP establece en su artículo 1° el objeto de dichas entidades, que es “el regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal”.

El artículo 3 de la LOAPF establece dichos entes, de los cuales el Ejecutivo se auxiliará, que son “los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos”.

### **c.1) Empresas de Participación Estatal Mayoritaria**

Las empresas de participación estatal mayoritaria están reguladas en el artículo 46 de la LOAPF, así como en los artículos 28 a 39 de la LFEP; su naturaleza consiste en ser sociedades (empresas) en donde el Estado tiene un porcentaje de participación en el capital social (más del 50%), así como en el desarrollo de

ciertas actividades consideradas prioritarias establecidas en los artículos 25, 26 y 28 de la Ley Suprema (por ejemplo las Sociedades Nacionales de Crédito, tal como NAFIN, BANJERCITO, BANOBRAS, BANCOMEX, entre otras).

## **c.2) Fideicomisos**

La regulación de los Fideicomisos Públicos se localiza en los artículos 47 (LOAPF) y 40 (LFEP), los cuales fungen con el “propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos”.

Su estructura está conformada por tres imprescindibles figuras:

- ❖ Fideicomitente: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- ❖ Fiduciario: Suele ser una Institución de Banca de Desarrollo o el Banco de México.
- ❖ Fideicomisario: Área a la que vaya dirigida (puede ser un sector en específico para ayuda. Esta figura es sumamente importante, pues por ésta se implanta el fideicomiso.

De esta manera podemos establecer y concluir que estos organismos actúan como entes auxiliares en el trabajo que tiene la centralizada, haciendo las actividades más rápidas, flexibles y eficaces y que de igual manera permiten la participación en ciertas actividades a personas que tienen la capacidad y la preparación técnica, con la finalidad de alcanzar los mejores resultados deseados, así como un servicio mejor. Sin embargo es indispensable mencionar que en México, dada la corrupción y la creación de varias dependencias descentralizadas, se ha visto el Ejecutivo en la necesidad de extinguir, fusionar o liquidar algunas, todo con la finalidad de no quebrantar la economía del país.

Innumerables órganos administrativos se han creado a través de los periodos presidenciales con la finalidad de brindar más y mejores servicios a la sociedad para garantizar un buen desempeño del gobierno dentro de un Estado de Derecho, donde tanto el actuar de las autoridades como la conducta de los gobernados se supedita al cumplimiento de reglas, normas, instituciones y principios jurídicos.<sup>89</sup>

Así podríamos partir de que la estructura de un gobierno debe ser, desde luego, modificada para atender los diversos asuntos y circunstancias que demanda la sociedad, pero considero que el hecho de la creación o transformación de varios órganos en el sistema administrativo, no es sinónimo de grandes soluciones a problemas que oprimen a la sociedad.

En México, la administración pública ha ido sufriendo múltiples y complejas transformaciones desde su surgimiento, pero ello no implica que el simple hecho de sufrir esos cambios en la organización o estructura de la Administración Pública al inicio de cada sexenio, no es garantía de desarrollo, transformaciones, logros o eficiencia en nuestro sistema político – administrativo para alcanzar precisamente el desarrollo que requiere el mismo.

Hoy en día, México requiere de un Estado y de un gobierno transparente, eficiente y honesto, decidido a atender las demandas de la población independientemente del tamaño y complejidad de las estructuras administrativas con que cuenten, pues recordemos que la mejor administración de un país no se basa en la complejidad de su organización, sino es aquella capaz de repartir de manera equitativa la riqueza, de alimentar, educar, brindarle salud, asistencia y procurarle lo necesario a la población para facilitar la convivencia civilizada.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Jurídicamente, porque de facto no es así.

<sup>90</sup> El Estado no debe darlo todo, pero **Sí** está obligado a proporcionar los medios necesarios para que podamos conseguirlos, pues precisamente el Estado es ese ente que debe garantizarnos una vida digna y decorosa, ya que así lo establece nuestra CPEUM en sus artículos del 1° al 29, así como el 103 y 107, por guardar y garantizar estos la constitucionalidad de los actos de autoridad.

## **2.2.5 Sujetos de la Función Pública**

De dicho precepto surge la coexistencia de dos figuras en la relación burocrática, a saber, el Estado y el trabajador o servidor público.

Sus funciones se encuentran reguladas principalmente por la Secretaría de la Función Pública<sup>91</sup>, Órgano de orden federal, la cual funge como autoridad central y especializada que busca siempre consolidar un gobierno honesto, eficiente y transparente, en la que la ciudadanía pueda confiar y participar en la misma, inhibiendo y sancionando las prácticas corruptas de los funcionarios, con estricto apego al derecho, así como la rendición de cuentas de sus acciones.

### **2.2.5.1 El Estado**

El Estado dentro de la Función Pública posee una doble naturaleza, es decir, puede actuar como Patrón de aquellas personas que realizan dicha actividad física intelectual o de ambos géneros, en virtud de un nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, teniendo el patrón derechos y obligaciones<sup>92</sup> frente los mismos, en la cual la relación será netamente laboral; y por otro lado, el Estado puede actuar como Autoridad de aquellos servidores públicos que prestan el servicio, en donde puede sancionarlos a consecuencia de un mal ejercicio en el desempeño de su función pública, en donde la relación será netamente administrativa.

### **2.2.5.2 El Servidor Público**

En el mismo sentido que el ente Estatal, el servidor público posee una doble naturaleza.

---

<sup>91</sup> Ver nota al pie número 48.

<sup>92</sup> Artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reformada el día 3 de mayo de 2006. Adicionado a lo establecido por el ordenamiento invocado, de igual manera los reglamentos internos de cada dependencia gubernamental establecen derechos y obligaciones del ente de mérito.

En primer término podríamos definirlo como aquél trabajador que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales<sup>93</sup>, el cual puede ser de dos tipos, de acuerdo a lo establecido por la LFTSE, a saber, los de confianza<sup>94</sup> y los de base<sup>95</sup>; sin embargo además de los citados, doctrinalmente<sup>96</sup> se mencionan los de la Administración Pública Paraestatal<sup>97</sup>, los de Fuerza Armada y Cuerpos Militares<sup>98</sup>, los del Servicio Exterior Mexicano<sup>99</sup> y los del Poder Judicial de la Federación.<sup>100</sup>

Su designación cita Acosta Romero, puede ser de acuerdo a tres sistemas a nivel constitucional, es decir de elección<sup>101</sup>, nombramiento<sup>102</sup> y concurso por oposición<sup>103</sup>.

Los servicios que prestan al Estado pueden ser obligatorios o gratuitos<sup>104</sup>, los prestados mediante contrato<sup>105</sup> y los prestados en virtud de un nombramiento<sup>106</sup>.

---

<sup>93</sup> Artículo 3 de la LFTSE.

<sup>94</sup> El artículo 5 de la LFTSE hace un listado de las personas consideradas como de confianza. En la actualidad los trabajadores de confianza adicionalmente a lo dispuesto por la LFTSE, se rigen por la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF), reformada el 9 de enero de 2006.

<sup>95</sup> La LFTSE establece en su artículo 6 lo que se entiende por trabajadores de base.

<sup>96</sup> BÉJAR RIVERA, Luis José. *Curso de Derecho Administrativo*. México, Oxford, 2007, p. 101.

<sup>97</sup> Dichos trabajadores no son considerados como parte del régimen burocrático, ya que se encuentran regulados por el artículo 123 apartado A), es decir, nos encontramos frente a una relación puramente laboral, estableciendo a la Paraestatal como a un patrón. Aquí en Jalisco por ejemplo, Dirección de Pensiones del Estado, Tren Eléctrico, etc.

<sup>98</sup> *Ibid.* p. 108. En términos de la LFTSE en su artículo 8, los integrantes de los cuerpos militares están expresamente excluidos, y en términos del apartado B del artículo 123 constitucional, se rigen por su propia legislación. Por ejemplo los cuerpos policíacos, los agentes viales, etc.

<sup>99</sup> *Ibid.* p. 110. El presente es materia de Derecho Internacional Público, por ser éstos de carácter diplomático.

<sup>100</sup> *Idem.* La LOPJF establece todos los requisitos con los que deben cumplir, sean para formar parte de la SCJN, o bien de los TCC o TUC así como los JD, para formar parte de la carrera judicial.

El artículo 123 apartado B) fracción XII señala que la resolución de controversias serán resueltas por el CJF, o en su caso por la SCJN, conservando así un régimen distinto por el cual se regularán y resolverán cualquier conflicto que se presente, observando de esta manera que se habla de una relación administrativa y no de otra índole.

<sup>101</sup> Es la designación de un funcionario público, hecha por quienes el día de la elección integran el electorado, según sea la elección de Presidente, Senadores o Diputados, mediante el voto directo. Acosta Romero, Miguel. *op. cit.* pp. 203 a 210.

<sup>102</sup> El tratadista Villegas Basalvilbaso realiza una clasificación respecto de los tipos de nombramiento: discrecional, condicionado y reservado. El nombramiento *discrecional* se presenta cuando existe libertad completa en la designación. El nombramiento *condicionado* existe cuando la designación debe subordinarse a ciertas formalidades como la del concurso, las del acuerdo senatorial o las de elección de una terna. El nombramiento *reservado*, consiste en que la designación debe hacerse entre determinadas personas que han prestado servicios al Estado con anterioridad. *Ibid.* p. 210.

<sup>103</sup> Menciona Acosta Romero que la oposición "consiste en que varios aspirantes concurren a un concurso, otorgándosele el cargo al que tengan las mejores notas. Existen dos clase de concurso por oposición: a) la general, que consiste en la participación de ciudadanos que reúnen ciertos requisitos, sean o no funcionarios; y b) la especial, también denominada "cerrada" y que sólo es aplicable a funcionarios y empleados públicos. *Ibid.* pp. 224 y 225.

<sup>104</sup> El artículo 5 párrafo cuarto de la CPEUM establece la prestación de servicios obligatorios, haciendo mención de que "sólo podrán ser obligatorios... el de armas, los jurados, los cargos concejiles y de elección popular y las funciones electorales y censales".

Sus derechos tanto como obligaciones se encuentran establecidos en la CPEUM, artículo 123 apartado B), así como en la LFTSE en el Título Segundo, en las Leyes Orgánicas de cada Poder, en sus reglamentos y en la LSPCAPF.

De entre sus derechos, se pueden mencionar el prestar sus servicios una vez firmado el nombramiento; gozar de días de descanso así como de vacaciones; así como a un salario justo<sup>107</sup>. De igual manera un derecho exclusivo de los trabajadores de base, es que los mismos tienen derecho a sindicalizarse<sup>108</sup>, a diferencia de los de confianza, ya que la misma ley en su artículo 70 lo prohíbe de manera expresa, “los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos. Cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza, quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales.”

Asimismo, la ley establece como obligaciones el cumplir con los deberes inherentes del nombramiento, el desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos, el observar buenas costumbres dentro del servicio, cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo, asistir puntualmente a sus labores, entre otras<sup>109</sup>.

En segundo término, podría definirse al servidor público como aquella persona física dotada de derechos y obligaciones que desempeña una actividad encomendada por el Estado bajo los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia establecidos en nuestra CPEUM.

---

<sup>105</sup> Esta clase de prestación no se rige de ninguna forma por el derecho público, sino que corresponde a un tipo de contrato de derecho privado (de prestación de servicios profesionales).

<sup>106</sup> Se da a través de un acto de autoridad competente, la cual designa a una persona para ocupar un cargo determinado dentro del Estado (mencionado en el artículo 3 de la LFTSE). La facultad del nombramiento se desprende del artículo 89 II de la CPEUM.

<sup>107</sup> Artículos 12 a 42 Bis de la LFTSE, así como el artículo 10 de la LSPCAPF.

<sup>108</sup> Artículo 69 de la LFTSE.

<sup>109</sup> Artículo 44 de la LFTSE, así como el artículo 11 de la LSPCAPF.

Cabe precisar que Morales Paulín señala que en el año de 1982 en el DOF, el artículo 111 de la CPEUM sufrió una importante reforma, ya que se suple el término de funcionario público, por servidor público, con fundamento en que el hecho de titularlos funcionarios se consideraba que estaba dirigida esencialmente a los de alto rango, y no era así, sino que estaba dirigida a toda persona que desempeñaba cualquier cargo, sin importar su jerarquía<sup>110</sup>.

Cita el Licenciado Luis José Béjar, que es necesario hacer ciertas precisiones respecto los conceptos de funcionario público, servidor público y empleado público; ello con la finalidad de evitar confusiones en el empleo de la terminología a usar.

Servidor Público: Término acuñado por nuestra Carta Magna, el cual define como “toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal...” (Art. 108 CPEUM).

De esta manera el servidor público se define como “aquella persona física investida constitucionalmente de facultades a través de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal)”<sup>111</sup>.

Funcionario público: Gabino Fraga apunta que el funcionario público “supone un cargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa, que da al titular un carácter representativo”<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> MORALES PAULÍN, Carlos A. *Derecho Burocrático México*, Porrúa, 1995, p. 82. Menciona que no sería, en este caso, necesario el distar doctrinalmente la diferencia de significados, porque aún las leyes los nombran de manera indistinta, pero es necesario distinguir dichas terminologías, ya que cada uno encierra el objeto y facultades que poseen en lo particular.

<sup>111</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *op. cit.* p. 146.

<sup>112</sup> FRAGA, Gabino. *op. cit.* p. 130.

Serra Rojas menciona que “el funcionario se distingue por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo al participar en los actos públicos... y por ejecutar las disposiciones legales especiales de su investidura”<sup>113</sup>.

Acosta Romero expresa que es “aquél que cubre un puesto oficial de trabajo en la Administración Pública y que no es un empleado público, asumiendo un carácter de autoridad”<sup>114</sup>.

Por tanto es una persona física con carácter representativo que la ley le confiere expresamente, es decir, una persona que goza y que es investida de autoridad por el Estado, ya que ejerce la voluntad del Estado, tal como menciona Serra Rojas.

La única diferencia que pudiéramos establecer entre servidor público y funcionario es la denominación, ya que a ambos se les define como personas que poseen autoridad y se les conceden ciertas facultades constitucional y legalmente hablando; la CPEUM los reconoce como servidores y no como funcionarios, y la doctrina los nombra de manera indistinta.

Empleado público: Fraga define al empleado como aquél que “supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública”<sup>115</sup>, mientras que Acosta Romero menciona que “el empleado público es aquél que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante un salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley”<sup>116</sup>.

---

<sup>113</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *op. cit.* p. 392 y 393.

<sup>114</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *op. cit.* p.145.

<sup>115</sup> FRAGA, Gabino. *op. cit.* p. 130.

<sup>116</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *op. cit.* p.145.



Serra Rojas por su parte apunta que el empleado “se caracteriza por no tener atribución especial designada en la ley”<sup>117</sup>.

Tiene la característica singular de que el empleado se desempeña como auxiliar de la actividad de un funcionario público, entendiéndose que el empleado no realiza en sí la voluntad del Estado, sólo ayuda, auxilia, a quien la realiza. No posee autoridad alguna, pero la ventaja de esta figura es que cuenta con la posibilidad de conseguir la base de su nombramiento, por tanto, la inamovilidad del mismo.

Bajo esa tesitura, un servidor público es aquella persona que, a diferencia del trabajador público, desempeña funciones en representación del Estado, manejando el erario público así como atendiendo el bien común de la sociedad, procurando que el desempeño de su empleo, cargo o comisión sea apegado a los principios que rigen la función pública, y que al igual que los trabajadores, poseen tanto derechos como obligaciones.

### **2.2.6 Marco Jurídico de la Función Pública**

Desde los primeros años del México independiente se fueron sentando las bases jurídicas para que el Presidente de la República nombrara, en algunos casos libremente y en otros con la aprobación del Senado, a sus más cercanos colaboradores tal y como se puede apreciar de las Constituciones de 1824, 1836, 1857 y 1917, pero sin existir nada al respecto de sus derechos y obligaciones.

Sin embargo, cabe destacar que desde 1824 hasta la expedición de la Constitución Federal de 1917, fue muy incierta e imprecisa la situación jurídica para el resto de los servidores públicos conocidos como de menor jerarquía, pues no se contó con una legislación específica que regulara sus derechos y

---

<sup>117</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *op. cit.* pp. 391 y 392.

obligaciones, propiciando que su nombramiento y remoción quedara al capricho del Presidente de la República, provocando injusticias, postergaciones o despidos injustificados, sobre todo con motivo de los cambios de gobierno.

Se comenta de manera incierta que fue a partir de 1930 cuando se levantó la voz pública de que era necesaria la existencia de normas legales que garantizaran la estabilidad de los servidores públicos, quienes sólo habían obtenido como precaria protección la buena voluntad de las autoridades, sin que se tomara en cuenta su conducta y su antigüedad en el puesto. Pero no fue sino hasta el año de 1950 donde se le dio una cierta certeza jurídica a los funcionarios públicos, ya que en este año se expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

#### **2.2.6.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

La CPEUM es la norma que por supremacía reglamenta tanto derechos como obligaciones de los servidores públicos en su dualidad de naturaleza; es decir existen preceptos que regulan el actuar de los trabajadores públicos, tales como el artículo 5 y 123 apartado B; así como las normas que sistematizan las actividades desempeñadas por los funcionarios y/o servidores públicos, verbigracia los numerales 89, 73, 109 y 113.

#### **2.2.6.2 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**

La Ley Federal del Trabajo (LFT)<sup>118</sup>, excluyó desde un principio de sus disposiciones a los servidores públicos al declarar en uno de sus preceptos que “las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan”.

---

<sup>118</sup> Última reforma publicada en el DOF el día 17 de enero de 2006.

A través de los años, varias disposiciones fueron propuestas y otras tantas entraron en vigor con la finalidad de regular el servicio que prestaban los trabajadores al Estado, pero ninguna dio los resultados buscados.

El 4 de abril de 1941 se expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, definiendo en forma detallada el régimen laboral legal de los servidores públicos de los poderes federales.

Adicionado el apartado “B” del artículo 123 constitucional el 5 de diciembre de 1960, se creó con este precedente la LFTSE, publicada en el DOF el día 28 de diciembre de 1963, entrando en vigor el día siguiente, quedando abrogado por lo tanto el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Dicha ley regula las relaciones de los Poderes Federales y del Distrito Federal.

La estructura de la Ley consta de nueve Títulos sobre derechos y obligaciones, escalafón, riesgos profesionales, conflictos, sanciones, entre otros.

#### **2.2.6.3 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**

Esta norma reglamentaria nació a la luz en 1982 en el gobierno de Miguel de la Madrid, la cual contemplaba como primordial y única necesidad el regular que el desempeño de los servidores públicos mexicanos se constriñera bajo los más puros principios de la función estatal.

#### **2.2.6.4 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**

Marco jurídico que regula y reglamenta, administrativamente hablando, la acción de los funcionarios públicos, por lo que ve a la vigilancia y disciplina así como de los principios, obligaciones, autoridades y las sanciones a imponer a los mismos,

### 2.2.6.5 Demás Legislación Aplicable

Bajo este rubro se encuentran diversas normas generales que regulan el ejercicio de los servidores públicos, dentro de las cuales citamos:

- + La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

- + Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- + Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

- + Código de Justicia Militar.

- + Ley de Ascensos de la Armada de México.

- + Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

- + Ley de Disciplina para el Personal de la Armada de México.

- + Ley de la Policía Federal Preventiva.

- + Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.

- + Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

- + Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

- + Ley del Servicio de Administración Tributaria.

- + Leyes Orgánicas: De la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, De la Procuraduría General de la República, Del Poder Judicial de la Federación, Del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

- + Ley Federal del Trabajo (aplicación supletoria).

- + Código Federal de Procedimientos Civiles (aplicación supletoria).

Esta diversidad legislativa nos plantea la complejidad que representa el regular la actividad de la función pública, pues es necesario que en toda acción se analicen las normas generales respectivas, no sólo las leyes principales, como lo es la CPEUM, la LFTSE, la LFRSP así como la LFRASP.

Asimismo los antedichos ordenamientos, además de establecer derechos como obligaciones en sus empleos, cargos o comisiones, buscan precisamente sancionar a los servidores públicos, que en un momento dado, faltan a los citados deberes y obligaciones, en que sus actos u omisiones pueden producir una serie de **irresponsabilidades** ya sean de índole laboral, penal, civil, política o administrativa; responsabilidades que las propias legislaciones permiten identificarlas y sancionarlas.

### **3. La Responsabilidad**

La figura de la responsabilidad ha tenido siempre el propósito fundado de buscar la equidad y la justicia; en este sentido, toda persona que ha sido afectada por entes públicos o privados tienen la necesidad de manifestar y dar a conocer la irregularidad del acto o la falta de realización del mismo, con el objeto de ser resarcidos los daños y perjuicios causados por estos entes en un tiempo determinado, cumpliendo así con la finalidad de la justicia, que es darle a cada persona lo que le corresponde.

#### **3.1 Antecedentes de la Responsabilidad<sup>119</sup>**

En los tiempos primitivos no se tuvo la concepción alguna de obligación y de responsabilidad. Donde ocurría un daño surgía la venganza para compensarlo: se ejercía la venganza en nombre del lesionado, de la colectividad en nombre de Dios.

Tiempo después surgió la “Ley del Talión”. A este primer instinto de satisfacción colectiva, siguió el de la medida o limitación de la represalia al perjuicio recibido, “ojo por ojo y diente por diente”, con lo cual se personalizó la responsabilidad. Así surgió el primer síntoma de justicia.

---

<sup>119</sup> Los datos históricos expuestos en la introducción son tomados de la obra de DURÁN TRUJILLO, Rafael. *Nociones de Responsabilidad Civil*. Argentina, Temis, 1957, pp. 1 a 5.

En tiempos romanos se hablaba de la “composición”, la cual se trataba de que al momento de realizar un cambio forzoso de artículos de primera necesidad, se concibió el pago del perjuicio en especie o moneda. Existían dos tipos de composición; la primera de ellas era la “voluntaria”, la cual consistía en que el perjudicado determinaba la suma con que debía satisfacerse el daño, y la segunda de ellas era la “legal” cuando el rey o *paterfamilias* determinaban dicha indemnización.

Así los romanos empiezan a distinguir entre el daño que proviene de un delito público y el que nace de un ilícito privado; en el que el primero de estos ocurre cuando es un bien público o del Estado la cosa dañada, y el segundo cuando se comete contra lo perteneciente a un particular. De esta manera los romanos crearon el trío de acciones: la penal, la civil y la mixta.

La penal era para obtener una condena de carácter expiatorio (reparador); la civil para buscar una indemnización, y la mixta para aquellos casos que poseían caracteres de una y otra acción.

Un cuarto antecedente encontramos la figura de la *Lex Aquilia*<sup>120</sup>. Esta ley se refería a casos concretos, y aunque el pretor y los jurisconsultos quisieron extender su alcance a toda clase de daño que produjera un perjuicio y que de ella se beneficiaran tanto los ciudadanos romanos como los peregrinos y los libertos, no se resumió a eso. La ley no llegó a establecer como un principio general de que todo daño que causara un perjuicio debía ser reparado, porque la ley no admitía sino soluciones para las especies que ella misma contemplaba (indemnización a la muerte de un esclavo o ganado, remisión de deudas por el acreedor o sobre heridas causadas a un esclavo o animal y sobre destrucción de objetos). La *Lex Aquilia* fue la base de la responsabilidad civil propiamente dicha.

En sus comienzos, la noción legal de reparar que se tuvo sobre los actos del hombre que produjesen un daño, no distinguían entre los que provinieran de

---

<sup>120</sup> Redactada por el tribuno Aquilio y aprobada en plebiscito a moción suya en el año 408 de Roma.

un hecho involuntario o voluntario. Nunca se diferenci6 en cuanto al castigo, el acto nocivo proveniente de un caso fortuito, de culpa, y de dolo: reprimir el da1o sin tener en cuenta la conducta del responsable.

La *Lex Aquilia* fue el primer enlace en la relaci6n indivisible que debe existir entre la responsabilidad jur6dica<sup>121</sup> y la responsabilidad moral<sup>122</sup>, para indagar el grado de culpa, de voluntad o de intenci6n da1osa con que procedi6 el causante del perjuicio.

M6xico fue un pa6s influenciado por la figura romana de la *Lex Aquilia*, ya que la misma fue implementada en los C6digos Civiles mexicanos, los cuales fungieron como marco jur6dico y sancionador del comportamiento irregular e irresponsable tanto de los particulares como de los servidores p6blicos.

En la actualidad se contemplan leyes, normas y reglamentos espec6ficos que establecen sujetos, bases, procedimientos y sanciones, cuya finalidad principal es proteger los valores, principios y derechos que conforman un Estado de Derecho, as6 como regular la conducta de las personas que habitan la Naci6n.

### **3.2 Concepto de Responsabilidad**

El concepto de responsabilidad ha sido objeto de muchas controversias entre juristas, existiendo m6ltiples teor6as que explican sus fundamentos y alcances; no obstante, la noci6n de responsabilidad no es exclusiva del discurso jur6dico, siendo empleada en el discurso moral, religioso, as6 como en el lenguaje ordinario, motivos por los cuales, para determinar sus caracter6sticas designativas, es necesario hacer referencia a aquellos usos de responsabilidad que est6n, de alguna manera, presupuestos a la noci6n de responsabilidad acorde a nuestro prop6sito, esto es, desde la perspectiva de la dogm6tica jur6dica.

---

<sup>121</sup> Cualquier acto u omisi6n tiene consecuencias de las cuales se deben responder.

<sup>122</sup> Dependiendo de la intenci6n es el castigo.

En este sentido, la voz responsabilidad proviene de *respondere*, que significa “prometer”, “merecer”, “pagar”, y que se encuentra estrechamente relacionada con *spondere*, la expresión solemne de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación<sup>123</sup>. En español, pasó esa idea latina con el concepto de “deuda, obligación de reparar y satisfacer, por si o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal”<sup>124</sup>.

Rafael Martínez Morales apunta que la Responsabilidad “es la obligación de pagar las consecuencias de un acto, responder por la conducta propia (por daños y perjuicios)<sup>125</sup>, es decir, aquella capacidad u obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal”<sup>126</sup>.

Desde el punto de vista jurídico, en atención a los elementos preliminares que han sido plasmados, podemos entender a la *responsabilidad* en el sentido de “merecimiento”, “responder de”, “pagar por”.

De los conceptos formulados, podemos expresar que la responsabilidad es la capacidad de un sujeto de conocer y aceptar sus actos u omisiones, así como las consecuencias de los mismos realizados de manera consciente y libre.

Es la relación de causalidad existente entre el acto y su autor, o sea, la capacidad de responder por sus actos. En un sentido más concreto, la responsabilidad se traduce en el surgimiento de una obligación de reparar por sus actos u omisiones indebidas o ilícitas, según lo establezcan las leyes, los daños y perjuicios causados, mereciendo una pena en un caso determinado o determinable, como resultado de la ejecución de ese acto u omisión.

### 3.3 La Responsabilidad de los Servidores Públicos

<sup>123</sup> GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *Derecho de las Obligaciones*. México, Porrúa, 15ª. Ed. 2003, p. 619.

<sup>124</sup> Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española. *Responsabilidad*. España, 2007, [http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=responsabilidad](http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=responsabilidad).

<sup>125</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael. *Derecho Administrativo*. México, Oxford, 1997, p. 331.

<sup>126</sup> Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española. *Responsabilidad*. España, 2007, [http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=responsabilidad](http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=responsabilidad).



Es evidente que el Estado elige o designa para el desempeño de la función pública a las personas mejor preparadas para ello, tanto en los aspectos técnicos, científicos y culturales como en el aspecto moral, que es de vital importancia por el rango de tareas que tienen encomendadas.

El papel de la responsabilidad del Estado es un principio rector y parte integrante de su sistema de garantías, ya que el término “responsabilidad” es innegablemente el concepto correlativo a todo Estado de Derecho, cuya finalidad última es proteger a los gobernados en sus derechos. Se trata, pues de un *principio fundamental del Derecho*, que está referido a la efectividad de la necesaria sumisión del poder al derecho.

En el ideal de un Estado de Derecho, tanto por el Estado como por los individuos de la sociedad, es que siempre los funcionarios y empleados públicos<sup>127</sup> sirvan al pueblo, encaminados por los principios y valores de la sociedad apegadas sus acciones a la ley, debiendo el exacto cumplimiento y observancia a sus obligaciones. De esta manera, a falta de cumplimiento de esas obligaciones establecidas en ordenamientos para servidores públicos de todas las jerarquías, producen de manera irrefutable una serie de responsabilidades que pueden ser de índole penal, civil, política o administrativa (según sea el caso); responsabilidades que los propios ordenamientos de manera utópica permiten identificarlas y sancionarlas de manera oportuna y justa.

### **3.3.1 Tipos de Responsabilidades**

La CPEUM de los artículos 108 al 114, reconoce cuatro tipos de responsabilidades, a saber: Política, Civil, Penal y Administrativa.

Asimismo y a efecto de robustecer los preceptos legales antes invocados, se transcribe la siguiente Tesis Aislada que a la letra dice:

---

<sup>127</sup> Justicia, bien común, imparcialidad, legalidad, honradez, lealtad.

Novena Época  
 Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
 Tomo: III, Abril de 1996  
 Tesis: P. LX/96  
 Página: 128.

**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 con las sanciones económicas aplicables tanto a las responsabilidades políticas, administrativas o penales, como a 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.”

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

### 3.3.1.1 Responsabilidad Penal

Responsabilidad que fue mayormente regulada en nuestros primeros sistemas constitucionales, y que en la actualidad nuestra Carta Magna<sup>128</sup>, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP)<sup>129</sup> y el Código Penal Federal (CPF)<sup>130</sup> son el marco jurídico que enuncian los sujetos, delitos, procedimientos y sanciones de la misma.

<sup>128</sup> Artículos 109 fracción II, 111 y 112.

<sup>129</sup> Esta ley menciona el procedimiento para la declaración de procedencia, y se establece en el Título Segundo, Capítulo III de los artículos 25 al 45 de la LFRSP.

<sup>130</sup> Última reforma publicada en el DOF el día 27 de noviembre de 2007.

Un funcionario público incurre en responsabilidad penal, señala la CPEUM en su artículo 109 fracción II, cuando en ejercicio de sus funciones comete o realiza un acto tipificado como delito en el CPF<sup>131</sup>.

Ante la comisión de delitos por parte de los servidores públicos, que no tenga el carácter de Presidente, para proceder penalmente contra los mismos es necesaria la “declaración de procedencia”, es decir, previamente la Cámara de Diputados por mayoría de los miembros presentes debe declarar la procedencia contra el inculcado (separar al servidor público de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal). La CPEUM así como el CPF y la LFRSP establecen los procedimientos a seguir para proceder en contra del servidor así como para proceder a sancionar el acto<sup>132</sup>. En algunos casos no se requiere previamente la decisión de si resulta o no proceder en contra del funcionario público<sup>133</sup>.

Por lo que respecta al Presidente de la República, la CPEUM en su artículo 108 segundo párrafo, menciona que sólo podrá ser acusado de traición a la patria y delitos graves del orden común, durante el tiempo que dure en su encargo. La acusación se hará ante la Cámara de Senadores, la que resolverá al respecto, y una vez considerado culpable será al igual puesto ante la autoridad judicial.

---

<sup>131</sup> GALINDO CAMACHO Miguel. *op. cit.*, p.271. El Código Penal señala en sus Títulos Décimo (artículos del 212 a 224) y Décimo Primero (artículos del 225 a 227) los delitos en que puede incurrir un servidor público en ejercicio de sus funciones, tales como el cohecho, el peculado...

<sup>132</sup> Artículo 111 CPEUM. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado. Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación. Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

<sup>133</sup> Artículo 112 CPEUM. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo. Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

Si el proceso penal culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función, pero si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

El tipo de sanciones aplicables al sujeto responsable pueden ser la privación de la libertad, o bien, la restitución del lucro obtenido. Éstas se aplicarán de acuerdo con lo previsto en la legislación penal, y si se trata de delitos por cuya comisión el autor haya obtenido beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberá decidirse acerca de los bienes de los trabajadores del Estado, que sirve de base para realizar la detección de posibles ilícitos.

### 3.3.1.2 Responsabilidad Civil

En la antigüedad no se le consideraba al Estado como un sujeto patrimonialmente irresponsable; no fue sino hasta 1872 con la sentencia “Arret Blanco”, que se prevé la irresponsabilidad del Estado. A raíz de esto surgen varias teorías respecto de la responsabilidad patrimonial del Estado, dentro de las cuales podríamos citar la organicista<sup>134</sup>, la responsabilidad del funcionario<sup>135</sup>, la proporcionalidad de las cargas<sup>136</sup>, la responsabilidad subjetiva e indirecta<sup>137</sup> y la responsabilidad objetiva y directa<sup>138</sup>.

El Estado Mexicano, hasta antes de la expedición del Código Civil de 1928, no respondía de los daños resultantes de actos provenientes de sus órganos de poder ni de sus servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. En

<sup>134</sup> Menciona que el Estado es una persona moral y que como tal necesita de servidores públicos para funcionar, y que por tanto el Estado es responsable de lo que éstos hagan, en razón de que él los eligió y debió vigilarlos (*in eligendo, in vigilando*).

<sup>135</sup> El Estado no tiene nada que ver, el funcionario es el único responsable porque él mismo cometió la conducta ilícita.

<sup>136</sup> El Estado no es responsable en la totalidad, sino que se reparte la misma de manera proporcional, dependiendo de las circunstancias y su grado de participación.

<sup>137</sup> Se refiere a que la lesión es personalísima y que el Estado no es el responsable, sino el funcionario. En esta teoría se habla sobre la teoría de la culpa, en la que únicamente se toma en cuenta la intencionalidad del funcionario, pero debe existir un nexo causal entre la intención, la actuación ilegal y el daño ocasionado.

<sup>138</sup> Al respecto, para que exista responsabilidad es menester que exista un daño que no pueda ser soportado por el particular, en la cual el Estado es 100% responsable.

consecuencia, quienes resultaban dañados por actos realizados por éstos no tenían otro camino para intentar resarcirse de los daños recibidos que demandar en lo personal al agente del poder público, autor del acto respectivo, frecuentemente respaldado de manera indebida por los encargados de impartir justicia.

Fue el referido Código Civil de 1928 en su artículo 1928, introdujo en México la responsabilidad del Estado por la indebida actuación de sus servidores, al establecer que “el Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado”<sup>139</sup>.

El reconocimiento de la responsabilidad del Estado fue de modesto alcance, toda vez que por una parte, no incluyó ni los perjuicios ni el daño moral, y por otra, su carácter subsidiario obligaba al afectado a promover dos juicios sucesivos, el primero para demandar al servidor público responsable y, en caso de obtener sentencia favorable y acreditarse la insolvencia del demandado, iniciar nueva reclamación judicial, esta vez en contra del Estado generalmente sobreprotegido por el juzgador. En los pocos casos en que el afectado lograba obtener las resoluciones favorables en tan complicado procedimiento jurisdiccional, se encontraba con el obstáculo insalvable de la falta de presupuesto que impedía realizar el pago respectivo.

En 1982 se dio un avance significativo al extenderse la responsabilidad subsidiaria del Estado a resarcir el daño moral, mediante la reforma del artículo 1916 del CCF.<sup>140</sup>

---

<sup>139</sup> Actualmente derogado (artículo 1927).

<sup>140</sup> El mismo dispuso que “por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás... Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá

El VIII Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, realizado en Milán en 1985, emitió la *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abusos de poder*, en la que desarrolló un concepto de "víctima del abuso de poder", conforme al cual los definió como:

A las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que no lleguen a constituir violaciones del derecho penal nacional, pero violen normas internacionalmente reconocidas relativas a los derechos humanos. Los Estados considerarán la posibilidad de incorporar a la legislación nacional normas que proscriban los abusos de poder y proporcionen remedios a las víctimas de esos abusos. En particular, esos remedios incluirán el resarcimiento y la indemnización, así como la asistencia y el apoyo materiales, médicos, psicológicos y sociales necesarios.

A la luz de ese nuevo concepto de víctima del abuso de poder, la Comisión Nacional de Derechos Humanos propuso al Poder Ejecutivo un paquete de reformas a diversos ordenamientos legales, el cual hizo suyo el Presidente de la República al remitir la iniciativa de reformas correspondiente al Congreso de la Unión que la aprobó en lo esencial, haciéndose la publicación correspondiente en el DOF del 10 de enero de 1994. Así, a partir de esta reforma, el Estado asume de manera directa y solidaria la responsabilidad derivada de los daños, tanto materiales como morales, causados dolosamente por sus agentes o representantes; tal responsabilidad comprende el pago de perjuicios; el daño moral se presume si se prueba la realización del acto ilícito mediante el cual se le causó, aun cuando no se pruebe el daño mismo; se establece la obligación de asignar una partida presupuestal para encarar tal responsabilidad; se simplifican y amplían los mecanismos legales para lograr el pago de indemnizaciones por daños derivados de actuaciones ilícitas de servidores públicos, pudiendo reclamarse mediante el *ombudsman*.

---

la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual, como extracontractual. Igual obligación tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus funcionarios conforme al artículo 1928, ambas disposiciones del presente Código."

En el paquete de reformas publicado el 10 de enero de 1994, sobresalen las relativas a los ordenamientos del Código Civil Federal (CCF)<sup>141</sup> (la existencia del artículo 1927)<sup>142</sup> y la LFRSP (artículos 77 bis y 78).

En la actualidad, la responsabilidad civil tiene una finalidad indemnizatoria que busca garantizar la esfera jurídica de los sujetos del derecho con el propósito de restablecer la situación patrimonial de la víctima derivado por los actos u omisiones del servidor público, registrados en el ejercicio de sus funciones que causen daño económico o moral a otra persona, teniendo la obligación de indemnizar proporcionalmente al daño sufrido.

El marco jurídico en la actualidad consiste en cuatro ordenamientos, a saber, la CPEUM<sup>143</sup>, la LFRSP<sup>144</sup>, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE)<sup>145</sup> y el CCF. Dichos ordenamientos establecen sujetos, procedimientos y sanciones de la misma.

Galindo Camacho enuncia que la responsabilidad civil “se presenta cuando el servidor público, con su conducta, produce directamente un daño/ menoscabo (con motivo de las funciones que se le tienen asignadas), en el patrimonio estatal

---

<sup>141</sup> Actualmente el CCF ha sido objeto de diversas modificaciones respecto al tema; el artículo 1916 se hizo más extensivo en la materia, regulando además de lo antes señalado la descripción de lo que se considera hecho ilícito, monto de indemnización sujeta a un juez, entre otros. El artículo 1927 fue derogado, y en su lugar se expidió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ley que es uno de los pilares en la materia de responsabilidad civil.

<sup>142</sup> “El Estado quedaba obligado a responder por los daños originados por sus funcionarios... tal responsabilidad es solidaria en ilícitos dolosos y subsidiaria en otros, y solamente se hará efectiva contra el Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes suficientes con qué responder del daño y perjuicio causado;”

<sup>143</sup> Artículo 111 y 113 segundo párrafo. Anterior a la reforma del 14 de junio de 2002 al artículo 113 de la Constitución Política Federal, se establecía únicamente el primer párrafo de dicho artículo. Con la reforma del 2002 se modifica la denominación del Título Cuarto, el cual se titula “De la Responsabilidad de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”, y se adiciona un segundo párrafo, reconociendo la existencia de la responsabilidad patrimonial del Estado, adoptando así la teoría de la “responsabilidad objetiva y directa.

<sup>144</sup> En el Título II, Capítulo II, sus artículos 77 bis y 78, adicionados con la reforma de 1994, regulan el daño y los perjuicios causados por los servidores; ambos preceptos establecen que en el caso de que los funcionarios causen daños y perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, a fin de que las mismas reconozcan la responsabilidad y así indemnizar la reparación del daño sin necesidad de que los particulares acudan a instancia judicial. Asimismo menciona que el Estado puede repetir en contra de los servidores que causaron el daño, y las facultades que poseen los superiores para imponer sanciones, sujetándose a lo que dictamine la misma ley.

<sup>145</sup> Su existencia se basa en ser una norma reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la CPEUM, así como la fijación de indemnizaciones, procedimientos, entre otras cosas.

o afecta en el mismo sentido el patrimonio de un particular, que inclusive puede demandar pecuniariamente al Estado y al servidor público”<sup>146</sup>.

Por su parte Martínez Morales menciona que la responsabilidad civil “se da por causar a una persona daños o perjuicios, valuables monetariamente”<sup>147</sup>.

Establecidas las normas generales, el hecho de que se establezca una responsabilidad civil a través de un procedimiento, trae como consecuencia inmediata una sanción que consiste en la reparación del daño causado, indemnizaciones establecidas en la LFRPE.

### 3.3.1.3 Responsabilidad Política

La responsabilidad política se determina a través del juicio político<sup>148</sup> que puede definirse como “un instrumento a través del cual se finca responsabilidad política a ciertos servidores públicos de alta jerarquía, por haber cometido infracciones de carácter político, en cuyo caso se aplica una sanción eminentemente política por conducto de un órgano también político”<sup>149</sup>.

Galindo Camacho menciona que el juicio político consiste “en el acto u omisión que cometen los funcionarios señalados en la propia Constitución con repercusión en los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”<sup>150</sup>.

Actualmente esta figura jurídica se regula tanto por la CPEUM<sup>151</sup> así como por la LFRSP.

La procedencia del juicio político, de acuerdo a lo establecido por el artículo 109 constitucional, así como el artículo 6º de la LFRSP, consiste cuando el

---

<sup>146</sup> GALINDO CAMACHO Miguel. *op. cit.* p. 271.

<sup>147</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael. *op. cit.* pp. 334 a 335.

<sup>148</sup> El antecedente inmediato del juicio político es el “impeachment”, figura jurídica extraída del sistema anglosajón.

<sup>149</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. UNAM, México, p. 512.

<sup>150</sup> GALINDO CAMACHO, Miguel. *op. cit.* p. 288.

<sup>151</sup> Artículo 109 I.



funcionario en el ejercicio de sus funciones “incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”<sup>152</sup>, más no así por la mera expresión de ideas (artículo 109 I).

El procedimiento que se sigue y que sólo procede durante el desempeño del encargo y hasta un año después, señala la máxima normatividad de nuestro país de manera somera que para la aplicación de sanciones, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado. Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Asimismo, la LFRSP establece extensivamente en sus artículos del 9 al 24, el procedimiento a seguir para la imposición de sanciones.

La consecuencia inmediata de considerarse responsable políticamente el funcionario, consiste en sancionarlo, ya sea con la destitución<sup>153</sup> o la inhabilitación. La primera de éstas se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los

<sup>152</sup> “Artículo 7 LFRSP. Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

**I.-** El ataque a las instituciones democráticas;

**II.-** El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

**III.-** Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

**IV.-** El ataque a la libertad de sufragio;

**V.-** La usurpación de atribuciones;

**VI.-** Cualquier infracción a la CPEUM o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

**VII.-** Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

**VIII.-** Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal...

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

<sup>153</sup> Separar a alguien del encargo que ejerce. Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, *Destitución*, España, 2007, [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=destitución](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=destitución).

procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas; y en el caso de la inhabilitación<sup>154</sup> consistirá inhabilitarlo para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público, y la cual será aplicable por la resolución que dicte la autoridad competente.

### 3.3.1.4 Responsabilidad Administrativa

El desarrollo del presente tema será de manera extensa, en cuanto a antecedentes históricos así como en la explicación de lo que consiste, por ser éste el tema base de la presente obra de investigación.

La Responsabilidad Administrativa es tan antigua como la existencia del Estado, el cual se inscribe dentro del largo camino que inicia a partir de la antigua *polis* griega, cuando las expresiones *buen gobierno*, *administración pública* y *buen administración*, ya estaban en uso. Desde entonces, el pueblo quería informarse, y se juzgaba conveniente para la democracia, “hacer rendir cuentas de la administración de quienes desempeñaban los cargos públicos”. De ahí que surgió la necesidad de formación de los hombres para ser un buen gobernante y prestar los servicios públicos.

El primer antecedente respecto del procedimiento disciplinario en contra del funcionario público irresponsable, data en la antigua Esparta, Grecia, donde los *Éforos* gozaban de carácter represivo; ejercían tutela sobre todos los funcionarios, inclusive sobre los reyes. En Atenas eran los *Arcontes* los que verificaban que los candidatos a ocupar puestos públicos cumplieran con ciertos requisitos formales y morales que deberían desempeñar en el puesto.<sup>155</sup>

---

<sup>154</sup> Declarar a alguien inhábil o incapaz de obtener o ejercer cargos públicos o de ejercitar derechos civiles o políticos. Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española. *Inhabilitación*. España, 2007, [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=inhabilitación](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=inhabilitación).

<sup>155</sup> AMAYA BARÓN, Mario Ismael. *El Procedimiento de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, presupuestos y alcances*. México, Ángel, 2004, p. 139.

En Roma, existía la figura de la *acusación* del funcionario cuando expiraba su encargo, no durante la gestión del mismo. La acusación era un acto inicial de una especie de juicio incoado en contra de la persona física que encarnaba propiamente a la autoridad.<sup>156</sup>

En la Edad Media, era una época investida de poder imperial y papal, época que preveía por igual la responsabilidad administrativa, y como en todo acontecimiento en ésta, se veía el aspecto religioso, ya que también se preveían sanciones no sólo al gobernante sino que también al Santo Padre.<sup>157</sup>

Históricamente, el primer servidor público que apareció fue el subordinado a la Administración Pública, al Gobierno, porque al no existir una división de poderes, sólo existían las funciones de la Corona; al surgir el Parlamento, nace otro servidor público, el subordinado al Poder Legislativo, y al completarse la trilogía del poder con la aparición del Poder Judicial, nace otro servidor público, el subordinado al Poder Judicial.

El juicio de responsabilidad nace en Inglaterra en 1386, como medio por el cual se podía juzgar a los Consejeros del Rey, ya que los mismos eran irresponsables. Cuatro eran los vicios de la autoridad: Dilación, Corrupción, Dureza y Conveniencia.<sup>158</sup>

En el año de 1793 en la *Constitución francesa* se hace tocante respecto a la responsabilidad de los funcionarios públicos, el cual establecía que “las garantías sociales no pueden existir si los límites de las funciones públicas no están fijados en la ley y si no se asegura la responsabilidad de todos los funcionario”<sup>159</sup> (sino se limitan facultades y obligaciones existe abuso de poder, existe corrupción, y por

---

<sup>156</sup> *Ibid.* p. 140.

<sup>157</sup> *Ibid.* p. 141.

<sup>158</sup> *Ibid.* p. 142.

<sup>159</sup> *Ibid.* p. 143.

tanto no existe una administración de justicia, seguridad jurídica, entre otros detalles).

En Estados Unidos de América, en su *Constitución de 1787* se establece que el Poder Legislativo es el encargado de velar por la aplicación de sanciones en materia de responsabilidad administrativa. Los Representantes poseen la única facultad para declarar procedencia en casos de responsabilidad; y por lo que respecta a juzgar las acusaciones por responsabilidad, esa es única y exclusivamente facultad del Senado.<sup>160</sup>

En el año de 1919, en Alemania se establecía la responsabilidad en contra del Presidente, del Reich, Canciller y de los Ministros que hubieran violado la Constitución o la ley derivada de aquella. El Parlamento (Reichstag) era el único que podía acusar ante el Tribunal de Estado del Reich.<sup>161</sup>

En México, podemos separar en cuatro etapas la evolución del procedimiento de responsabilidad administrativa.

En primer término se cita la Época Prehispánica; el régimen político se integraba de instituciones religiosas, militares y administrativas, que evolucionaban constantemente sobresaliendo la fiel observancia de sus leyes mediante una impecable, eficiente y honesta actuación de todo el engranaje gubernamental y administrativo. Los aztecas tomaban muy en cuenta y era requisito el tener características tales como espíritu de servicio, honestidad, capacidad física e intelectual para el puesto, no tener vicios, tener interés por mejorar la comunidad, entre otras, con la finalidad de poder ser elegido como un “servidor público”. Sin embargo no existía regulación específica de la actividad ilícita, procedimiento y por ende tampoco órgano competente para dirigir el procedimiento, solo se mencionan

---

<sup>160</sup> *Ibid.* p. 145.

<sup>161</sup> *Ibid.* p. 146.

las sanciones aplicables, tales como la amonestación, la privación del cargo, el trasquilar a los mismos o matarlos.<sup>162</sup>

Como segundo antecedente nos situamos en la Época Colonial, en la cual para asegurar la buena actuación de los funcionarios indianos, la Corona se valió sobre todo de dos medios utilizados ya en Castilla: el Juicio de Residencia que era para los oficios temporales, y el Juicio de Visita, para puestos vitalicios.<sup>163</sup>

En la Época Moderna se habla de las legislaciones constitucionales<sup>164</sup> que anteceden nuestra actual norma suprema, las cuales no lograban fácilmente discernir sobre la naturaleza de los actos que podían cometer de manera administrativamente irresponsable los servidores públicos; se le daba mayor énfasis sobre los aspectos delictuosos que podían cometer los mismos servidores, hasta a veces llegar al grado de dar un mejor desenvolvimiento en el proceso por la comisión de un acto ilícito, que al incumplimiento mismo de su deber como servidor público; mismos que citan lo siguiente<sup>165</sup>.

#### **a) Constitución de Cádiz de 1812**

En la administración de recursos humanos del sector público, durante la Colonia no se tenía una clasificación de puestos, es decir, no estaba definida, pues los trabajadores desempeñaban diversas funciones.

Para la selección de cualquier servidor público, desde el virrey hasta el último de ellos, se tomó en cuenta y era requisito indispensable, el tener la característica de ser español de nacimiento, para los puestos más importantes (virrey, alcalde, delegado, etc.). El criollo sólo tenía acceso a los puestos de menor importancia dentro del gobierno.

---

<sup>162</sup> *Ibid.* p. 148.

<sup>163</sup> *Ibid.* p. 149.

<sup>164</sup> *Ibid.* p. 151.

<sup>165</sup> El actual análisis histórico fue tomado del libro de TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales De México: 1808-2002*, México, Porrúa, 2002, así como de la obra de RABASA, Emilio O. *Historia de las Constituciones Mexicanas*. México, UNAM, 2002.

Respecto de la regulación de responsabilidad, la Constitución hacía mención sobre la existencia de un castigo a la falta de integridad en el desempeño de sus funciones públicas, como la falta de observancia a las leyes, o tal es el caso de la figura llamada *prevaricación*<sup>166</sup>, en la cual era competencia del Supremo Tribunal de Justicia conocer de las residencias de todo empleado público<sup>167</sup>. Poco se habla de ella, pero comienzan a existir indicios sobre la responsabilidad administrativa.

Este ordenamiento no hace referencia alguna sobre la substanciación de la denuncia por parte de los ciudadanos, o bien, la tramitación de oficio del procedimiento.

#### **b) Constitución de Apatzingán de 1814**<sup>168</sup>

Estatuyó una importante institución llamada *Tribunal de Residencia*<sup>169</sup>, el cual, nombrado por el Supremo Congreso, tenía la facultad de conocer sobre actos cumplidos por el funcionario público al terminar el desempeño de su cargo.

Para conocer respecto de los actos cumplidos por los funcionarios, podrían darse dos aspectos: el primero consistía en una investigación de oficio de la conducta del funcionario; y el segundo, el Supremo Congreso recibía acusaciones o demandas de los particulares ofendidos quien luego las remitía al Tribunal, con la finalidad de conocer sobre los agravios y vejaciones que había realizado el funcionario público en su encargo, con el objeto de radicar a un funcionario público de su encargo.

---

<sup>166</sup> Incumplimiento malicioso o por ignorancia inexcusable de las funciones públicas que se desempeñan. Injusticia dolosa o culpable cometida por un juez o magistrado. Quebramiento de los deberes profesionales por cualquier otro empleado o funcionario público. Anónimo. Prevaricación. México, 2006, [http://www.google.com.mx/search?hl=es&lr=&defl=es&q=define:PREVARICACI%C3%93N&sa=X&oi=glossary\\_definition&ct=title](http://www.google.com.mx/search?hl=es&lr=&defl=es&q=define:PREVARICACI%C3%93N&sa=X&oi=glossary_definition&ct=title).

<sup>167</sup> Con excepción del Rey, ya que el Rey "es una figura sagrada e inviolable y no está sujeta a responsabilidad".

<sup>168</sup> Figura constitucional que no estuvo en vigor ni un solo día.

<sup>169</sup> El nombre de la institución proviene del tiempo que el funcionario debería permanecer (residir) obligatoriamente en el lugar donde se ejerció su oficio.

Los acusaciones que conocía el Tribunal versaban sobre la administración pública, así como por delitos de herejía, apostasía y por los de Estado, por arrestar a un ciudadano por más de cuarenta y ocho horas. El manejo que se le daba a las acusaciones ante éste Tribunal era de la manera siguiente:

1. Se tenía un mes después de erigido el tribunal para que se admitieran las denuncias, y pasado ese tiempo no se admitía ni una más.
2. Dichas acusaciones se presentaban ante el Supremo Congreso, o éste de oficio podía interponerlas, e inmediatamente las remitía al Tribunal de Residencia.
3. Estos juicios deberían ser resueltos en tres meses, y de no ser así, el acusado quedaba absuelto.
4. Existía prórroga por un mes si se interponía el recurso de suplicación.<sup>170</sup>

Al mismo tiempo, el ordenamiento constitucional era auxiliado por el *Reglamento Provisional de Gobierno de 1821*<sup>171</sup>, reglamento que fundó la obligación de cada ministro de proponer reformas y mejoras que creyese conducentes en los cuerpos y ramos dependientes de su ministerio, combinando con los demás lo que pudiera convenir al bien general del Estado en todos los ramos de la administración.

Dicha norma requería de cada persona la aptitud e idoneidad para llenar las vacantes de puestos gubernamentales; con base en la suficiencia y el talento se daría a cada uno la ocupación para la cual tuviera más aptitud, y se debería cuidar el cumplimiento exacto y “escrupuloso” de sus obligaciones, adelantándose desde entonces los fundamentos de un servicio profesional de carrera y de la rendición

---

<sup>170</sup> La propia Constitución, en su art. 226, señala la admisión del recurso de suplicación, el cual menciona que se va a regir conforme al reglamento de la materia. TENA RAMÍREZ, Felipe. *op. cit.* p. 55.

<sup>171</sup> Anónimo. *Reglamento Provisional del Imperio Mexicano*. México, 2006, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn7.pdf#search=%22Reglamento%20Provisional%20de%20Gobierno%20de%201821%22>.

de cuentas, ya prescrita a los Secretarios del despacho por la Constitución Política de Cádiz para el buen gobierno y la recta administración del Estado.

Relativo a la responsabilidad administrativa, señala dicho reglamento en su artículo 79, lo siguiente:

...Observará también este Tribunal en lo que le toca la citada ley de 9 de octubre, y además:

2. Juzgará a los secretarios de Estado y el despacho, cuando por queja de parte se declare haber lugar a exigir la responsabilidad en la forma que se dirá después.
3. Conocerá de todas las causas de suspensión y separación de los Consejeros de Estado y los magistrados de las audiencias.<sup>172</sup>

En caso de acusación contra individuos del Tribunal de Residencia, se acudía ante el Emperador, quien daba la orden de que se formara otro tribunal.

Lo importante de este marco jurídico fue que ya se implementa de manera exacta el término de “administración pública”, así la existencia de la ley reglamentaria para llevar acabo el proceso sobre la falta de responsabilidad administrativa del servidor público, dando una visión así como un procedimiento más amplio para sancionar al servidor público.

### **c) Acta Constitutiva y la Constitución de 1824<sup>173</sup>**

De manera específica, y haciendo un análisis de cada ordenamiento, el Acta Constitutiva no hace referencia alguna sobre la responsabilidad de los servidores públicos; pero, bajo el ordenamiento constitucional de 1824, se hace mención en uno de sus artículos que las dos cámaras podían conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones en razón de las atribuciones del Presidente, Ministros, de las mismas Cámaras y Gobernadores de los Estados. Si con el voto de dos tercios de sus miembros presentes había lugar a la formación de la causa,

<sup>172</sup> *Idem.*

<sup>173</sup> Ambos ordenamientos contienen algunas disposiciones repetidas e inclusive idénticas, por lo que han considerado como un todo orgánico-constitucional, que cae bajo el nombre genérico de Constitución de 1824. RABASA, Emilio O. *op. cit.* p. 16.



quedaba suspenso de su encargo<sup>174</sup>, y lo ponían a disposición del Tribunal competente para juzgar lo conveniente, que en este caso era de la Corte Suprema de Justicia.

#### **d) Constitución de 1836**

Al respecto de la responsabilidad administrativa, la Constitución no hacía referencia específica; sólo hacía alusión de actos delictuosos.<sup>175</sup>

#### **e) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857**

Importante ordenamiento que por primera vez se establece en un título la regulación sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos, de los artículos 103 a 108.

En dichos numerales se implanta la responsabilidad por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, sean Presidente, pertenezcan al Congreso, Ministros de la Suprema Corte y Secretarios de Despacho, sin embargo se regula de manera pobre la responsabilidad administrativa (se puede decir), ya que aún así establezca la responsabilidad, no señala cómo se llevará a cabo dicho procedimiento para acusarlos, sino que sólo se establece la substanciación de los delitos comunes y de oficio que señalan.<sup>176</sup>

Esta Constitución viene a ser un progreso, ya que de alguna manera se hace más amplia la visión sobre la misma figura, por lo mismo de que se establece ya en un apartado, entendiéndose de que era trascendental regular y castigar la responsabilidad.

---

<sup>174</sup> Ya existía una consecuencia inmediata antes de confirmar de manera categórica la irresponsabilidad en el desempeño de sus funciones (que le correspondía al Tribunal), la cual era la suspensión de sus actividades públicas con la sola afirmación de la Cámaras. TENA RAMÍREZ, Felipe. *op.cit.* p. 172.

<sup>175</sup> *Ibid.* pp. 199 a 248.

<sup>176</sup> *Ibid.* pp. 624 y 625.

## f) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

En la Época Contemporánea se cita la *Constitución de 1917*<sup>177</sup>, la cual establecía que uno de los temas más importantes con respecto a la aplicación eficiente del orden jurídico, en especial por las autoridades administrativas, es precisamente el control de la actuación de los servidores públicos, y en su caso, el fincamiento de responsabilidades de los mismos.

El marco normativo de la responsabilidad administrativa (desde sus indicios) lo componía fundamentalmente la propia Constitución en su Título Cuarto, denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos”, en la cual se regulaba en los artículos 108<sup>178</sup>, 109<sup>179</sup> y 113<sup>180</sup>, haciendo alusión a la responsabilidad.

<sup>177</sup> Venustiano Carranza buscaba reformar la Constitución de 1857 más que crear una nueva, pero con los cambios se dio luz a nuestra actual CPEUM de 1917.

<sup>178</sup> El texto original citaba lo siguiente: “Los senadores y diputados del Congreso de la Unión, os magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los gobernadores de los Estados y los diputados de las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”. TENA RAMÍREZ, Felipe. *op. cit.* p. 865.

En la actualidad, el mismo ha sido objeto de cuatro reformas, bajo las cuales se señala lo siguiente:

**1982:** se incluyó como sujetos responsables del incumplimiento de las normas de legalidad a los organismos descentralizados o paraestatales que no se encontraban incluidos dentro del sector de la Administración Pública, ya que los mismos manejaban grandes recursos del Estado, tales como PEMEX, CFE, Lotería Nacional, entre otros.

**1994:** se reformó el segundo párrafo en cuestión a la responsabilidad que se le puede fincar a todo servidor público de los Consejos de las Judicaturas locales, por violaciones a la CPEUM y a las leyes federales, así como el manejo indebido de fondos y recursos federales.

**1996:** se reforma el primer párrafo del artículo, señalando la responsabilidad para el Instituto Federal Electoral por actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones.

Actualmente se reformó el primer párrafo de dicho artículo, el 13 de noviembre del año **2007**, mismo que agrega la responsabilidad para los organismos constitucionales autónomos.

El texto de las reformas ha sido tomado del libro COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. *Historia de la Constitución Política de México (siglos XX y XXI)*. México, Porrúa, 2004, pp. 192 y 193.

<sup>179</sup> El texto original mencionaba lo siguiente: *si el delito fuere común, la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado declarará, por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación. En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República, pues en tal caso sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratase de un delito oficial.* TENA RAMÍREZ, Felipe. *op. cit.* p. 865.

El artículo 109 desde el año de 1917 hasta la fecha ha sido reformado una sola vez, en el año de 1982, el cual en materia administrativa mencionaba que *el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus*

De su texto original, con la reforma más importante que data del 28 de diciembre de 1982, se conservaron las directrices sancionadoras y punitivas de los servidores públicos, y con dicha reforma se vino a disipar confusiones, realizándose un cambio importante en cuanto a la denominación de los sujetos, el establecimiento de principios sobre los cuales regirán su actuar (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia), así como la aplicación de las correspondientes sanciones administrativas.

En ese marco de la reforma constitucional, se diseñó un nuevo régimen de servidores públicos, entre los cuales se da la responsabilidad administrativa, que se encuentra reglamentada en los artículos 108, 109 fracción III y 113, de la Constitución, los cuales tienen por objeto sancionar las conductas que lesionen el buen funcionamiento de los valores, principios e instituciones del Estado y vulneren los principios que regulan el actuar de la administración pública.

A la par de la evolución de las épocas así como existiendo una base sólida constitucional en materia de responsabilidad administrativa, se prevé la existencia y desarrollo de varias legislaciones secundarias que reglamentaron al Título Cuarto Constitucional, dentro de las cuales se mencionan:

\* La Ley Juárez del 3 de noviembre de 1870.<sup>181</sup>

\* La Ley Porfirio Díaz del 6 de junio de 1886.<sup>182</sup>

---

*respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:*

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

*Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.* COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. *op. cit.* p. 193.

<sup>180</sup> El texto original mencionaba lo siguiente: *la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrán exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.* TENA RAMÍREZ, Felipe. *op. cit.* p. 867.

El artículo 113 ha sido reformado en dos ocasiones. La primera en el año de 1982, mismo que hasta en la actualidad conserva las mismas directrices que se establecen en la CPEUM. La segunda reforma fue en el año 2002, misma que señala la responsabilidad patrimonial que tiene el Estado frente a los particulares, y la cual reforma el título IV de la CPEUM. COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. *op. cit.* p. 199.

<sup>181</sup> AMAYA BARÓN, Mario Ismael. *op. cit.* p. 93. Se titulaba *Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación*, la cual regulaba la omisión de los actos de los altos funcionarios. En su artículo 7 establecía que "los funcionarios cuyos delitos, faltas u omisiones deberán de juzgarse o castigarse conforme a esta ley.

- \* El Código Civil del Distrito Federal de 1928.<sup>183</sup>
- \* La Ley de Lázaro Cárdenas del 21 de febrero de 1939.<sup>184</sup>
- \* La Ley de López Portillo de 1979.<sup>185</sup>
- \* La Ley de la Madrid Hurtado del 31 de diciembre de 1982.<sup>186</sup>
- \* La Ley de Vicente Fox del 13 de marzo de 2002.<sup>187</sup>

En atención a lo antes mencionado, la CPEUM en sus artículos 108, 109 fracción III y 113 primer párrafo, así como la citada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP)<sup>188</sup>, son el marco jurídico que regulan y reglamentan administrativamente hablando de los funcionarios públicos, por lo que ve a la vigilancia y disciplina así como de los principios, obligaciones, autoridades y las sanciones a imponer a los mismos, (tema que es materia de estudio del capítulo tercero de la presente investigación).

Por lo que ve a los sujetos que pueden infringir en contra de las disposiciones jurídicas, y por tanto resultar responsables administrativamente, se encuentran enunciados en la Carta Magna en su artículo 108, así como en la Ley Disciplinaria de la Materia en el artículo 2, es decir, los funcionarios del Poder Legislativo, Judicial así como los funcionarios de la Administración Pública, con excepción de éstos el Presidente de la República, ya que de acuerdo a la Constitución, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves de orden común, por lo que se le excluye de toda responsabilidad administrativa que incurra durante el periodo de su encargo, es decir, goza de inmunidad, privilegio

---

<sup>182</sup> *Ibid.* p. 94. Observaba la tramitación del Código de Procedimientos Penales del DF, así como la aplicación de penas, y secciones instructoras del Código Penal Federal.

<sup>183</sup> Existió en un momento que el mismo regulaba la responsabilidad de los funcionarios públicos, con fundamento en la *Lex Aquilia*.

<sup>184</sup> Conocida como la *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios*. Esta ley distinguió entre delitos y faltas oficiales, que cometían los altos funcionarios federales así como los demás funcionarios de la República.

<sup>185</sup> *Ibid.* p. 98. Titulada *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de 1979*.

<sup>186</sup> *Ibid.* p. 99 Ley que se tituló *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, misma que implementa los principios que rigen la función pública.

<sup>187</sup> *Ibid.* p. 100 Ley que se tituló *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, misma que deroga a la ley que le antecede todo lo respectivo a la materia de responsabilidad administrativa por lo que ve a nivel federal.

<sup>188</sup> Última reforma publicada en el DOF el 26 de agosto de 2006.

que puede decirse que se mantiene por estimarse peligroso para la seguridad nacional el darle un trato igual en la ley a quien tiene a su cargo la representación del Estado Nacional.

De esta manera, podríamos señalar que un servidor público, de acuerdo a lo señalado por la Constitución, incurre en responsabilidad administrativa cuando, en la propia actividad del servicio público, realice actos o falte a la realización de los mismos, afectando la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones sin importar que la acción afecte o no a un tercero, incurriendo por tanto en la inobservancia de las disposiciones legales y reglamentarias, teniendo como consecuencia el incumplimiento de sus funciones o cargos encomendados.

Es así que en la actualidad, el procedimiento administrativo tiene como objeto el sancionar conductas que lesionen el buen funcionamiento de la Administración Pública, se origina por una inobservancia de los deberes inherentes a la calidad del servidor público y se hace efectiva a través de la “potestad disciplinaria” de la Administración.

Dichos principios, establecidos en la Carta Magna en su artículo 109 fracción III, así como el artículo 7 de la LFRASP, podrían definirse de la siguiente manera:

Legalidad: Principio jurídico en virtud del cual los ciudadanos y todos los poderes públicos están sometidos a las leyes y al derecho.<sup>189</sup>

Honradez: Rectitud de ánimo, integridad en el obrar.<sup>190</sup>

Lealtad: Cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y las del honor y hombría de bien.<sup>191</sup>

---

<sup>189</sup> Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española. *Legalidad*. España, 2007, [http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=legalidad](http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=legalidad).

<sup>190</sup> Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española. *Honradez*. España, 2007, [http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=honradez](http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=honradez).

Imparcialidad: Falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud.<sup>192</sup>

Eficiencia: Capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado.<sup>193</sup>

Para tener conocimiento de si el funcionario incurrió o no en responsabilidad administrativa, la legislación reglamentaria desarrolla en cuatro artículos la substanciación así como la resolución de dicho procedimiento, mismo que será resuelto por las autoridades que el mismo dispositivo reputa competentes, teniendo como consecuencia lógica a falta de esas obligaciones y violación a los principios constitucionales, la imposición de sanciones que establecen las normas reglamentarias, consistiendo en amonestación, sanción económica, destitución e inhabilitación, mismas que serán impuestas por las mismas autoridades competentes que resolvieron previamente el procedimiento.

#### **4. Problemática**

Tal y como se expuso en la introducción de la presente obra, la figura de la seguridad jurídica procura garantizar que un individuo se sitúe en un estado confortable de certeza, de confianza, es decir que el mismo dentro de su desarrollo en la vida cotidiana no sea objeto de violaciones inminentes en sus derechos, o que en el sentido de serlo éste se vea provisto de aquellas herramientas que permitan restituir los mismos.

---

<sup>191</sup> Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española. *Lealtad*. España, 2007, [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=lealtad](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=lealtad).

<sup>192</sup> Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española. *Imparcialidad*. España, 2007, [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=imparcialidad](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=imparcialidad).

<sup>193</sup> Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española. *Eficiencia*. España, 2007, [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=eficiencia](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=eficiencia).

En un Estado de Derecho se inquiere la norma sobre la potestad del ser humano y toda norma general, como es de explorado derecho, tiene su razón de existencia en garantizar la seguridad jurídica del individuo sujeto de la norma.

Profundizando y centrándose a lo que aquí interesa, dentro del temible tema de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, se observa en primer término la LFRASP, puesto que los preceptos legales que la conforman no se aproximan a la teleología del Estado, pues es indiscutible e imposible que ésta se desligue de la inseguridad, ya que basta de su simple lectura que se advierten innumerables omisiones así como lagunas jurídicas que van desde lo más esencial hasta lo más trascendental en la esfera jurídica del garante.

Como segunda premisa, se atiende a que la conducta de los servidores públicos se ve normada por innumerables legislaciones.

Bajo esta tesitura, se advierten dos incontrovertibles irregularidades que entorpecen la función pública; como primer problemática se evidencia la inseguridad jurídica en la que los servidores públicos se sitúan al momento de ser sujetos de un procedimiento de responsabilidad administrativa, tanto en la substanciación en primera como en segunda instancia, acarreado consigo una contravención eminente a la garantía constitucional de seguridad jurídica del individuo, normalizada primordialmente por los preceptos legales 14 y 16 constitucional.

En segundo término, la coexistencia de varias legislaciones disciplinarias para el mismo fin, existiendo la falta de uniformidad y consecuente a ello la incertidumbre jurídica del funcionario sujeto del procedimiento disciplinario.

Así, basta con las problemáticas precisadas para deducir, de manera apresurada, que la LFRASP necesita emerger de cómo fue previamente expedida, puesto que tal y como se advierte en líneas precedentes, la misma carece en cuerpo de preceptos legales que GARANTICEN la seguridad jurídica.

## **II. MARCO JURÍDICO SUSTANTIVO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

### **1. Introducción**

Una vez expuestos los conceptos básicos, el presente capítulo se centra en la exposición de las normas que reglamentan la Responsabilidad Administrativa dentro del Estado mexicano, demostrando el mismo que con independencia de que exista la LFRASP reglamentaria de los artículos 109 fracción III y 113 primer párrafo constitucional, ésta no es aplicada de forma uniforme para todo procedimiento administrativo disciplinario instaurado en contra del servidor público, puesto que en los diversos poderes se aplican diversas normas para el fincamiento de responsabilidad, coexistiendo en el ámbito disciplinario la aplicación de otras legislaciones, como lo es la LOPJF así como de leyes reglamentarias de los Órganos Jurisdiccionales (háblese de la SCJN, TEPJF, CJF).

Bajo esa tesitura, se habla sobre la presunción de privilegios en que se puede situar el o los prestadores de servicio público, así como la indiscutiblemente trasgresión a la Supremacía Constitucional, ya que la LFRASP es jerárquicamente superior a cualquier otra ley que pretenda sancionar la irresponsabilidad de los funcionarios públicos.

### **2. La Norma General en México**

Como establecimos en el primer capítulo, la norma general, o ley comúnmente dicha, es una función formal y materialmente legislativa.

Se reconoce que el ordenamiento jurídico por antonomasia es la ley, sin embargo hay otras fuentes formales del Derecho que también se les puede



considerar como ordenamiento jurídico, tal es el caso del conjunto de normas derivadas de la costumbre o de la jurisprudencia, por ejemplo.

En nuestro sistema jurídico, se reconoce al ordenamiento jurídico como un cuerpo de normas jurídicas, las cuales se caracterizan por la generalidad, la obligatoriedad, la permanencia, el ser abstracta e impersonal así como el que se reputa su conocimiento, es decir, que la ignorancia de su conocimiento no exime de su cumplimiento.

La ley es considerada como una de las fuentes formales más importantes del derecho, la cual, dictada por una Autoridad competente, tiene como finalidad primordial regular la conducta del hombre en un tiempo y lugar determinado bajo la cual todo hombre le debe obediencia.

Como lo estudiamos en el primer capítulo, el orden jurídico es sumamente importante en todo gobierno, pues sin éste no puede existir el Estado, ya que la ley es la que regula y la que permite que el Estado pueda ejercer su soberanía ante las demás potencias, así como determinar límites, regular a la población para que interactúe como sociedad y cómo ejercer el gobierno, entre otras más.

La finalidad de una ley se basa en normar la conducta del hombre, sea ésta buena o mala; a lo que aquí interesa concurren varias leyes que permiten regular la conducta irresponsable de los servidores públicos a través de un procedimiento, el cual permitirá establecer una sanción justa en contra del servidor irresponsable.

Las normas en este caso procurarán regirse por el principio del “debido proceso”, el cual garantizará la exacta administración de justicia.

En las siguientes líneas se expondrán los ordenamientos jurídicos que reglamentan el procedimiento administrativo, dentro de los tres poderes.

### **3. Ordenamientos Jurídicos Federales que regulan en materia de Responsabilidad Administrativa**

Cada ley orgánica de un Poder de la Unión, así como la norma suprema y leyes reglamentarias de la misma, son el marco general de la responsabilidad administrativa, dentro de los cuales establecen sujetos, obligaciones y parámetros para proceder en contra de los servidores públicos. De dichas normatividades se puede citar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, entre otras, ya que además de las leyes precitadas existen otras bajo las cuales por igual contemplan reglas respecto de la responsabilidad administrativa, exponiendo únicamente en el presente capítulo las que se consideran importantes, enunciando sólo los requisitos de lo que aquí interesa.

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

Como se comentó en el primer capítulo, la responsabilidad administrativa se reguló propiamente hasta el año de 1917 bajo el título IV, sufriendo el mismo importantes reformas desde el año de 1982 en el gobierno de Miguel de la Madrid con su campaña de la “renovación moral”, ya que en esta se establecen los principios rectores del servicio público.

La Constitución en la actualidad establece los lineamientos generales a los que los servidores públicos deben sujetar todo acto que realicen dentro de la administración, con el objeto de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones; asimismo el clarificar las obligaciones que los servidores deben

acatar, así como el fincamiento de sanciones por incumplimiento de las mismas mediante la implantación de un procedimiento debido.

La Responsabilidad Administrativa encuentra su fundamento en el Título IV<sup>194</sup> en los artículos 108, 109 fracción III y 113 primer párrafo, bajo los cuales establecen principios, elementos y preceptos que mencionan lo que se reputa como servidor público, cuándo se incurre en responsabilidad administrativa, así como la aplicación de sanciones que se consideren pertinentes en contra de los mismos. Estos artículos establecidos buscan que todos los actos del Estado se conduzcan con ética, moral y profesionalismo.

Para abordar el tema de la responsabilidad, es primordial precisar a qué persona se le considera servidor público y para el efecto el artículo 108 alude a quién se le reputa como tal:

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

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

Por lo que respecta a las leyes reglamentarias así como a las sanciones disciplinarias, nuestra Carta Magna los regula en dos artículos, 109 fracción III y 113, los cuales son el fundamento y la base de toda ley que regula la responsabilidad administrativa de cualquier funcionario público:

**Artículo 109.-** El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes,

---

<sup>194</sup> Título reformado el día 14 de junio de 2002.

teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

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

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

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

La implantación de los principios (mismos que fueron explicados en el primer capitulado), las normas generales y los procedimientos administrativos de responsabilidades forjan el entorno normativo de actuación tanto de los Órganos como de los servidores públicos encargados de vigilar y hacer cumplir la ley, con la finalidad de defensa de alguna presunta irregularidad o inobservancia de la normatividad aplicable al sector público.

### **3.2 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**

Con la reforma que sufrió la CPEUM en el año de 1982, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos vino a sustituir a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estado, de fecha 27 de diciembre de 1979.

Con esta nueva Ley, el gobierno buscaba renovar el marco jurídico de los servidores públicos a fin de combatir la corrupción e impunidad que había

caracterizado a administraciones anteriores y de restaurar la credibilidad en el Estado de Derecho.

Esta ley consta de 93 artículos, dentro de los cuales tienen como objeto regular todo lo respectivo a la materia de responsabilidades de los servidores públicos, procedimiento, sanciones y demás aspectos generales que permiten instaurar un procedimiento en contra de un servidor público y en su caso sancionarlo.

Sin embargo, en lo que concierne a la responsabilidad administrativa, el artículo segundo transitorio de la LFRASP, publicada en el DOF el 13 de marzo de 2002, establece que “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”. Es por este motivo que esta ley pasa en segundo plano en materia administrativa, por existir ya una ley específica para la misma.

### **3.3 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**

Este ordenamiento de reciente creación tiene la finalidad de reforzar la implantación de los procedimientos administrativos con la suplencia de la ley de 1982 en materia disciplinaria, pero que a mi parecer es un tanto condescendiente y débil en cuanto a la instauración de procedimientos así como en la aplicación de sanciones, ya que en realidad esta ley de “nueva” no tiene nada, ya que si se efectúa una acuciosa revisión de la todavía vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con esta vigente Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en consecuencia veremos que es casi una copia exacta del Capítulo II del Título Segundo, y del Título Cuarto, en su Capítulo Único, y por consiguiente persiste la incógnita de si

en realidad la finalidad de reforzar la implantación del procedimiento se dio en su totalidad.

Esta ley publicada en el DOF el día 13 de marzo de 2002, reglamenta actualmente a los servidores públicos en materia administrativa, y está principalmente constreñida a vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y, en su caso, de instaurar los procedimientos administrativos disciplinarios a los servidores públicos que presumiblemente hubieran incurrido en responsabilidad y, en caso de comprobarse éstas, aplicar las sanciones correspondientes de orden disciplinario.

La presente ley tiene como objeto:

**Artículo 1.** ... reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- II.- Las obligaciones en el servicio público;
- III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- IV.- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y
- V.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Asimismo considera como personas sujetas a la presente ley:

**Artículo 2.** Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Respecto a este punto es de gran importancia señalar que varios doctrinistas<sup>195</sup> argumentan que la presente ley secundaria SÓLO aplica al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, más no así al Poder Judicial, esto debido a que los mismos establecen normas relativas al fincamiento de una responsabilidad administrativa en su Ley Orgánica; sin embargo del análisis del precepto legal antes citado, se advierte que es un error el manifestar que al Poder Judicial no le

---

<sup>195</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, pp. 124 y 125.

aplica la LFRASP, pues como establece la misma en el precitado artículo 2, son sujetos de esta ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional... Por tanto, considero que es una aberración que se exprese que la presente norma general en cuanto a sus disposiciones no aplique a los diversos servidores públicos del Poder Judicial.

Continuando con la exposición de la LFRASP, para su estudio se divide en cuatro títulos, dentro de los cuales se precisa:

El Título primero en su capítulo único establece, entre otros aspectos, las Autoridades competentes para la investigación, tramitación, substanciación y resolución de los procedimientos y recursos establecidos, el cual determina lo siguiente:

**Artículo 3.** En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

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

**Artículo 4.** Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

Por su parte, el Título segundo señala en el artículo 7 los principios que rigen la función pública (definidos en el capítulo primero), y el numeral 8 las obligaciones en el servicio público:

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

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

I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

VI.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

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

XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de



negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

En el caso del personal de los centros públicos de investigación, los órganos de gobierno de dichos centros, con la previa autorización de su órgano de control interno, podrán determinar los términos y condiciones específicas de aplicación y excepción a lo dispuesto en esta fracción, tratándose de los conflictos de intereses que puede implicar las actividades en que este personal participe o se vincule con proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en relación con terceros de conformidad con lo que establezca la Ley de Ciencia y Tecnología;

XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;

XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;

XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

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

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

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

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

La enumeración efectuada es extensa, sin embargo puede verse incrementada de acuerdo con la función específica que realice el servidor público en el marco de la legislación sobre la materia o reglamentos internos de cada dependencia<sup>196</sup>, tal y como lo señala la fracción XXIV de la ley en comento.

---

<sup>196</sup> Recordemos que no sólo las obligaciones que se establecen en la Ley de la Materia son las únicas bajo las cuales los servidores deben constreñirse, sino que además atienden a aquellas legislaciones bajo las cuales se les expidió su nombramiento.

De igual manera considero que el precepto de la Ley contiene algunos supuestos de obligaciones de los servidores públicos que pueden considerarse ambiguos, al no existir precisión sobre su significado y alcance en normas jurisprudenciales. Así, la fracción VI del artículo establece como deber el observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste; igualmente, la fracción XXVI establece, de manera muy genérica, la

Registro No. 184396, Localización: Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVII, Abril de 2003, Página: 1030, Tesis: I.4o.A. J/22, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa. **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 definan 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, 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.

De igual manera, si las obligaciones que deben observar los servidores públicos no se mencionan o establecen en la norma general, es insuficiente eximirlos de su responsabilidad:

Registro No. 182083, Localización: Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIX, Febrero de 2004, Página: 1144, Tesis: I.7o.A.272 A, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa. **SERVIDORES PÚBLICOS. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE SUS ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES NO ESTÉN EXPRESAMENTE CONTEMPLADAS EN UNA NORMA GENERAL, ES INSUFICIENTE PARA EXIMIRLOS DE RESPONSABILIDAD.** El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las leyes de responsabilidades de los **servidores públicos** tienen por objeto salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones de los empleados del gobierno; principios que están cargados de un alto valor moral, al que aspiran los empleados del gobierno y entes del Estado. Por su parte, el artículo 47, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los **Servidores Públicos** (de igual redacción al diverso numeral 8o., fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los **Servidores Públicos**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de marzo de dos mil dos), dispone como obligación a los empleados del gobierno cumplir con la máxima diligencia el servicio que les 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; así, la circunstancia de que el servicio encomendado, entendido como el cúmulo de obligaciones o atribuciones inherentes al cargo, no se encuentre detallado en forma de catálogo en alguna ley, reglamento, decreto, circular o norma de carácter general, es insuficiente para eximirlos de **responsabilidad**, pues resulta materialmente imposible emitir una norma general por cada rango, nivel o escalafón que exista en los tres poderes del gobierno. Por tanto, ante la inexistencia de una disposición normativa que especifique cuáles son las atribuciones de un servidor público, la autoridad **administrativa** y, en su caso, la jurisdiccional, deberán valorar los elementos de prueba allegados al asunto, para así concluir si determinada conducta o actuación se encuentra dentro de las facultades encomendadas al servidor público investigado o sancionado, fundando y motivando su determinación.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Revisión fiscal 3027/2003. Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy de la Función Pública encargada de la defensa jurídica. 21 de enero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales.

obligación de abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier norma relacionada con el servicio público.

Sin embargo analizadas éstas se advierte su ambigüedad, pues en la necesidad o en la búsqueda de incorporar el mayor número de supuestos de hecho, se les confirió un grado importante de discrecionalidad a las Autoridades correspondientes.

Asimismo, agregado al listado del artículo 8, el servidor público debe obedecer de manera solemne el código de ética, mismo que enuncia los principios y valores bajo los cuales todos los funcionarios públicos deben regir su actuación moral dentro del ejercicio del poder. Como marco general de los mismos, la LFRASP en su artículo 48 menciona que las entidades y dependencias deberán establecer acciones tendientes para delimitar las conductas de los servidores que deberán observar en el desempeño de su empleo cargo o comisión, así como atender los lineamientos generales que emita la Secretaría de la Función Pública, y por su parte el numeral 49 no hace distinción sobre qué servidores públicos recae el mismo, entendiéndose que engloba a todos los servidores públicos de los Poderes de la Unión. Pero, por su parte, el Poder Ejecutivo<sup>197</sup>, el Poder Judicial<sup>198</sup> y otras tantas Secretarías y Dependencias de Estado, establecen un código de ética bajo el cual sus funcionarios deben llevar a cabo sus acciones tendientes al respeto íntegro de los principios que se establecen constitucionalmente así como legalmente, sin que al efecto se advierta sobre la existencia de un código de ética que regula las conductas de los legisladores; estos códigos van claramente encaminados a cumplir con los principios éticos de la profesión.

---

<sup>197</sup> Anónimo. *Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal*. México, 2007, [http://www.issste.gob.mx/oic/\\_sac2160748/paginas/actua/codigos/cod\\_3.pdf](http://www.issste.gob.mx/oic/_sac2160748/paginas/actua/codigos/cod_3.pdf). El Código fue publicado en el DOF el día 31 de julio del año 2002. Los principios que enuncia son los siguientes: bien común, integridad, honradez, imparcialidad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, entorno cultural y ecológico, generosidad, igualdad, respeto y liderazgo.

<sup>198</sup> Anónimo. *Código de Ética del Poder Judicial de la Federación*. México, 2007, <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/Anexos/codigo.pdf>, aprobado por el Pleno de la SCJN y del CJF en el mes de agosto del año 2004. El código enuncia los principios de independencia, imparcialidad, objetividad, profesionalismo y excelencia.

**Artículo 48.** Para asegurar el cabal cumplimiento de los principios y obligaciones que la Ley impone a los servidores públicos, será responsabilidad de las dependencias y entidades, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, establecer acciones permanentes para delimitar las conductas que en situaciones específicas deberán observar éstos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dicho diagnóstico deberá actualizarse conforme a los resultados que arroje la evaluación a que se refiere el artículo 50 de la Ley.

En el establecimiento de las acciones referidas las dependencias y entidades deberán atender los lineamientos generales que emita la Secretaría.

**Artículo 49.** La Secretaría, con sujeción a lo previsto en el artículo 48 de la Ley, emitirá un Código de Ética que contendrá reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad.

El Código de Ética a que se refiere el párrafo anterior, deberá hacerse del conocimiento de los servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate.

Cabe señalar que estas obligaciones de carácter administrativo tienen un tratamiento independiente de las cuestiones laborales, las que en ningún caso podrán anular la vigencia de dichas obligaciones.

En el supuesto de faltar a dichas obligaciones, la persona interesada o afectada puede interponer una queja o una denuncia, respectivamente, ante las unidades especiales que menciona el artículo 10, las cuales tendrán la obligación de recibir todo tipo de quejas y denuncias que se desprendan del incumplimiento de los principios y obligaciones de los funcionarios. Asimismo el artículo 11 señala que dichas quejas o denuncias serán resueltas por las autoridades competentes:

**Artículo 10.** En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.<sup>199</sup>

Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

---

<sup>199</sup> Por ejemplo, una comisión que se encargue de la disciplina y responsabilidades de los servidores públicos.

**Artículo 11.** Las autoridades a que se refieren las fracciones I, II y IV a X del artículo 3, conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, así como para imponer las sanciones previstas en el presente Capítulo.

Llama la atención del artículo 11 que las Autoridades que se enuncian podrán establecer los sistemas para identificar, investigar y determinar la responsabilidad, entendiéndose sistemas como el “conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí”<sup>200</sup>; luego entonces, la incógnita versa sobre la existencia y la aplicación de la misma LFRASP, ya que si el presente artículo 11 faculta a las Autoridades a establecer sus propias reglas para determinar la responsabilidad del servidor público, por tanto, ¿Cuál es la razón de ser o la naturaleza de la presente ley?

Una vez que se evidencie la responsabilidad de un servidor público, el artículo 13 de la LFRASP establece un catálogo de sanciones a las que puede hacerse acreedor el funcionario que es encontrado responsable de alguna acción u omisión en el desempeño de su función como empleado del gobierno, siendo esas sanciones las siguientes:

**Artículo 13.** Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

**I.-**Amonestación privada o pública;

**II.-**Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;

**III.-** Destitución del puesto;

**IV.-**Sanción económica, e

**V.-**Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si

<sup>200</sup> Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española. *Sistemas*. España, 2007, [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=sistemas](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=sistemas).

el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución. En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Hecho lo anterior, se definen las sanciones:

1.- Amonestación privada o pública: Es una reprimenda que efectúa el superior jerárquico del servidor público sancionado, de manera privada o pública.

2.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de un año. La suspensión lleva implícita la congelación de los efectos del nombramiento laboral por el tiempo que dura la suspensión, durante la cual no podrá recibir sueldo ni prestaciones derivadas de su empleo. Una vez que haya vencido el término de la suspensión, se le reintegrará a la categoría laboral que desempeñaba pero sin que se le paguen salarios caídos ni prestación alguna.

3.- Destitución del puesto: Esta sanción consiste en la remoción del nombramiento laboral, lo cual no implica cese alguno del trabajo; esto es, no tiene los efectos que tendría un despido. Conviene aclarar que en estos casos el titular de la dependencia o entidad en la que trabaje el servidor público sancionado, no lleva a cabo un despido injustificado, ya que únicamente está acatando una resolución de índole administrativo emitida por la Secretaría, pues de no cumplir con la aplicación de la misma, se haría merecedor, a su vez, a una sanción.

**4.- Sanción económica:** Consiste en la aplicación de hasta tres tantos del daño patrimonial o menoscabo que haya sufrido el patrimonio contable de la Dependencia o Entidad, en términos del artículo 113 Constitucional. La sanción económica persigue la reparación del daño o perjuicio que haya sufrido la dependencia o entidad con motivo del actuar del servidor público sancionado. Para que esta se configure, deber ser contabilizada por el órgano fiscalizador y reflejarse en la contabilidad y los estados financieros de la entidad o dependencia, y acreditarse con la prueba contable que contablemente cuantifique el daño sufrido. De otra manera, la sola presunción de daño o quebranto patrimonial, puede desvirtuarse mediante una prueba pericial en contabilidad que analice la contabilidad del organismo presuntamente quebrantado o dañado. El artículo 15 de la Ley de Responsabilidades menciona cuándo procede la misma:

**Artículo 15.** Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

Para los efectos de la Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

**5.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público** hasta por un término de veinte años. A raíz de la imposición de éste tipo de sanción, la persona sancionada no puede ocupar cargo alguno por el tiempo que haya sido sancionado. En estricto sentido esta sanción sólo aplica en el ámbito federal; sin embargo la Secretaría de la Función Pública ha suscrito convenios con las diversa entidades federativas a efecto de que aquellos servidores públicos sancionados en el orden de la federación no sean empleados en la entidad federada a donde pueden ser contratados, toda vez que esta Ley es



de aplicación federal. Estos convenios vulneran la autonomía de las partes que conforman el Estado Federal, al someterlos implícitamente a una norma de carácter federal.

La LFRSP contemplaba además de las citadas en su artículo 53, la sanción de “apercibimiento público o privado”, que a diferencia de la amonestación, ésta se define como una “corrección disciplinaria que consiste en anotar una infracción al culpable y que en caso de que se repita dará lugar a una sanción más grave”<sup>201</sup>; mientras que la amonestación es una simple llamada de atención, similar al extrañamiento en la que te dicen “no lo vuelvas a hacer”.

El artículo 14 establece los elementos propios que se tomarán en cuenta para saber qué sanción aplicar al funcionario, la cual establece lo siguiente:

**Artículo 14.** Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

**I.-**La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;

**II.-**Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

**III.-**El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;

**IV.-**Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

**V.-**La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

**VI.-**El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

---

<sup>201</sup> Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española. *Apercibimiento*. España, 2007, [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=apercibimiento](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=apercibimiento).

Del precepto invocado, relativo a su primera fracción, se considera que es de difícil comprensión, debido a que se trata de aspectos evidentemente subjetivos al evaluar la gravedad en que incurrió el servidor público.

En relación al procedimiento que se establece en la legislación materia de análisis, éste será estudiando en el siguiente capítulo, por ser objeto de examen de la presente tesis (el procedimiento comprende la substanciación para el fincamiento de responsabilidad del servidor público).

Una vez fincado el procedimiento, y resultando irresponsable el o los servidores públicos en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, la misma prevé en su artículo 25 el derecho de interponer el recurso de revocación, o bien, impugnarlas mediante el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA). Asimismo, la Constitución prevé substanciar el agravio ante autoridad judicial (Juicio de Amparo)<sup>202</sup>. Tema que al igual que el procedimiento de primera instancia, será analizado en el siguiente capitulado.

En el Título tercero en su único capítulo establece de los artículos 35 al 46 el registro patrimonial de los servidores públicos, con la finalidad de ver la evolución de la situación patrimonial de los mismos, esto con el objeto de ver si existe o no un enriquecimiento en su patrimonio.

En éste mismo Título en su artículo 47, se trata respecto la figura de la supletoriedad, misma que será expuesta en el siguiente capítulo, debido a la importancia del mismo y por el impacto que tiene en la presente obra de investigación.

---

<sup>202</sup> La naturaleza jurídica de los medios de impugnación es el ser una acción que concede la ley y que se desahoga a través de un procedimiento que permite objetar la sentencia, laudo o resolución dictada, que resulta de un procedimiento establecido ante una autoridad ya que la misma no trasciende de manera favorable a nuestros intereses y por tanto dañino en nuestra esfera jurídica, teniendo como único fin el garantizar la revisión con estricto apego a derecho y el dar un fallo favorable al interesado/afectado.

De los artículos 48 al 51, se establecen en un capítulo único dentro del Título cuarto, la regulación de acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público.

### **3.4 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

Dentro de la Administración Pública Federal, cada órgano que concurre en ella (a excepción del Presidente de la República, ya que el mismo no puede incurrir en responsabilidad administrativa por mandato constitucional) se rigen por un reglamento interior, el cual menciona entre otras cosas, la existencia de un Órgano Interno de Control, el cual se establece con el objeto de substanciar el procedimiento disciplinario en contra de los funcionarios ante él denunciados.

El encargado de cada Órgano Interno de Control es nombrado por la Secretaría de la Función Pública de acuerdo a lo establecido en el artículo 37 fracción XII de la LOAPF.

El procedimiento que se tramita es llevado de acuerdo a los parámetros establecidos en la LFRASP, ya que los mismos reglamentos internos de cada Secretaría de Estado, Órgano Desconcentrado o Descentralizado no hacen mención específica respecto al desahogo del procedimiento.

Como analizamos en el primer capítulo, la PGR es un órgano que pertenece a la Administración Pública Centralizada, sin embargo éste mismo dentro de su ley orgánica instituye un procedimiento especial, determinando la comisión de conductas infractoras y señala las sanciones aplicables, sin que esto signifique que queda fuera del marco de aplicación de la ley reglamentaria del Título IV constitucional, debido a que sus mismos artículos lo establecen:

**Artículo 67.-** Para los efectos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Procuraduría General de la República se considera integrante de la Administración Pública Federal centralizada y en consecuencia, sus servidores

públicos y en general toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la Institución, está sujeto al régimen de responsabilidades a que se refiere dicho Título y la legislación aplicable.

**Artículo 68.-** El órgano de control interno en la Procuraduría General de la República ejercerá las funciones que le otorga la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables.

**Artículo 70.-** Se podrán imponer a los servidores públicos de la Procuraduría General de la República, por las faltas en que incurran en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las sanciones disciplinarias previstas en los ordenamientos legales en materia de responsabilidades de los servidores públicos, mediante el procedimiento que en los mismos se establezcan.

Respecto a otros órganos integrantes del Poder Ejecutivo, tales como el Tribunal Agrario (TA), el TFJFA, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA), entre otros, no señalan reglas específicas para la tramitación y substanciación del procedimiento administrativo, ya que los mismos atienden a las reglas que se establecen en la LFRASP.

### **3.5 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos<sup>203</sup>**

Dentro del marco jurídico que ordena y reglamenta a los Diputados y Senadores, de acuerdo a los artículos 4 y 10 de la LFRASP, establece en dos apartados diversos (por lo que respecta a cada Cámara del Congreso) lo concerniente a la constitución de Comisiones, mismas que conforman la Contraloría Interna, la cual está crea Direcciones que permiten realizar la función de investigación, tramitación, substanciación y resolución de todo lo relativo a las quejas que se susciten en contra de los servidores públicos que desempeñan funciones dentro del mismo poder, como consecuencia de faltas a los principios y obligaciones establecidas en ley.

Por lo que respecta a la Cámara de Diputados, el Título segundo Capítulo sexto enuncia la constitución de Comisiones, las cuales contendrán los requisitos siguientes:

---

<sup>203</sup> Última reforma publicada en el DOF el día 05 de diciembre de 2006.

**Artículo 39.**

1. Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

2. La Cámara de Diputados cuenta con comisiones ordinarias que se mantienen de legislatura a legislatura y son las siguientes:

**XVIII.** Función Pública;

**Artículo 40.**

1. Las comisiones ordinarias que se establecen en este artículo desarrollan las tareas específicas que en cada caso se señalan.

5. La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

**Artículo 45.** Los proyectos de dictamen de la Sección Instructora y los de las comisiones encargadas de resolver asuntos relacionados con imputaciones o fincamiento de responsabilidades, así como de juicio político y declaración de procedencia, sólo pasarán al Pleno si son votados por la mayoría de los integrantes respectivos.

Una vez constituida la Comisión y establecida la Contraloría Interna, de acuerdo al artículo 53, se establecen las funciones con que cuenta dicha Contraloría Interna de la Cámara de Diputados a fin de tramitar y substanciar quejas de responsabilidad administrativa:

**Artículo 53.**

1. La Cámara cuenta con su propia Contraloría Interna, cuyo titular tiene a su cargo practicar auditorías, revisiones, investigaciones y verificaciones; recibir quejas y denuncias y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas; así como conocer de los recursos de revocación, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y llevar a cabo los procedimientos derivados de las inconformidades presentadas por contratistas y proveedores conforme a la normatividad aplicable. La Contraloría se ubica en el ámbito de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y debe presentar a ésta un informe trimestral sobre el cumplimiento de sus funciones. Su titular es nombrado a propuesta de dicha Conferencia, por las dos terceras partes de los individuos presentes en el Pleno.

La Contraloría Interna crea Direcciones en específico para la tramitación, substanciación y resolución de los procedimientos de responsabilidad

administrativa, que para el caso en concreto se establece una Dirección de Quejas, Denuncias e Inconformidades, misma que realizará todas las acciones pertinentes para abocarse al conocimiento de la responsabilidad administrativa:

2. La Contraloría Interna cuenta con las Direcciones Generales de Auditoría, de Control y Evaluación y de Quejas, Denuncias e Inconformidades...

c) A la Dirección General de Quejas, Denuncias e Inconformidades le corresponde recibir e investigar las quejas, denuncias e inconformidades interpuestas contra servidores públicos de la Cámara, en el desempeño de sus funciones o con motivo de ellas, notificar el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa, investigar y substanciar los procedimientos en materia de responsabilidades administrativas e inconformidades previstos en las disposiciones legales y normativas aplicables, dictar las resoluciones correspondientes, e imponer las sanciones en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; atender e intervenir en los diferentes medios de impugnación ante las autoridades competentes e interponer los recursos legales que correspondan en los asuntos que intervenga, así como representar a la Contraloría Interna en los recursos legales y ante las autoridades jurisdiccionales locales o federales.

En lo concerniente a la Cámara de Senadores, respecto a la constitución de las Comisiones, menciona en el Título 3 Capítulo 5 lo siguiente:

**Artículo 85.**

1. La Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

2. Las comisiones serán:

b. Jurisdiccional: interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos;

**Artículo 90.**

1. Las comisiones ordinarias serán las de:

XVIII. Jurisdiccional;

**Artículo 101.**

1. La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 8 Senadores y un máximo de 12, con la finalidad de que entre ellos se designe a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección de enjuiciamiento encargada de las funciones a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; en dicha sección deberán estar representados los grupos parlamentarios.

De la presente Cámara de Senadores, no se hace alusión a una Contraloría Interna para el abocamiento de procedimientos disciplinarios<sup>204</sup>, sino que se trata de una Comisión Jurisdiccional, citada en el párrafo que antecede, misma que a su vez se erige como un órgano que funge como Autoridad para enjuiciar a los servidores públicos.

Por lo que respecta al procedimiento que se instaure en contra de un servidor público de naturaleza legislativa, será tramitado, substanciado y resuelto de acuerdo a los lineamientos enunciados por la LFRASP, ya que la misma ley orgánica para la substanciación del procedimiento disciplinario la establece como ley de la materia.

### **3.6 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

El tercer poder que conforma el Estado mexicano es el Poder Judicial, y que de acuerdo a la CPEUM en su artículo 94 el mismo se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. Por lo que respecta a la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, será llevada a cabo por el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) (con excepción de la SCJN y del TEPJF) de acuerdo a las bases que establece la misma.<sup>205</sup>

Este Poder además de disciplinarse internamente, cuenta con sus propias normas disciplinarias, mismas que están contenidas en la LOPJF, en su Título Octavo, titulado “De la Responsabilidad”, la cual establece en una serie de artículos la procedencia de privar a dichos servidores de sus derechos, empleos,

---

<sup>204</sup> La Contraloría Interna de que se trata en la Cámara de Senadores, tendrá a su cargo la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, incluyendo los recursos asignados a los grupos parlamentarios

<sup>205</sup> La reforma constitucional publicada en el DOF del 31 de diciembre de 1994, creó el Consejo de la Judicatura Federal, como órgano encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con exclusión de la Suprema Corte de Justicia, así como de la designación, adscripción, ratificación y remoción de los magistrados de circuito y los jueces de distrito, de acuerdo con los artículos 97 y 100 de la Constitución. Por su parte, la reforma constitucional de 11 de junio de 1999 señaló al Consejo como un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica y de gestión para emitir sus resoluciones.

cargos o comisiones, pero siempre y cuando sea por alguno de los motivos enunciados en el Título Cuarto de la CPEUM, agregando la responsabilidad por violación a las disposiciones del artículo 101 constitucional<sup>206</sup>:

**Artículo 129.** Los ministros de la Suprema Corte de Justicia y los miembros del Consejo de la Judicatura Federal sólo podrán ser privados de sus puestos en la forma y términos que determina el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También se procederá en los términos del párrafo anterior cuando los propios servidores públicos violen las prohibiciones previstas en el artículo 101 constitucional, imponiéndose además como sanción la pérdida de las prestaciones y beneficios que les correspondan y las señaladas por la comisión de delitos contra la administración de la justicia.

La presente LOPJF enuncia en su artículo 131 (a contrario sensu de la LFRASP ya que en esta se enuncian las obligaciones que deben observar) las causas de responsabilidad en que pueden incurrir los funcionarios públicos del poder judicial, mismas que en ningún apartado expresan la obediencia a las obligaciones previstas por el artículo 8 de la LFRASP:

**Artículo 131.** Serán causas de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación:

I. Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función judicial, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de alguna persona, del mismo u otro poder;

---

<sup>206</sup> Artículo 101 CPEUM. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Durante dicho plazo, las personas que se hayan desempeñado como Ministros, salvo que lo hubieran hecho con el carácter de provisional o interino, no podrán ocupar los cargos señalados en la fracción VI del artículo 95 de esta Constitución.

Los impedimentos de este artículo serán aplicables a los funcionarios judiciales que gocen de licencia.

La infracción a lo previsto en los párrafos anteriores, será sancionada con la pérdida del respectivo cargo dentro del Poder Judicial de la Federación, así como de las prestaciones y beneficios que en lo sucesivo correspondan por el mismo, independientemente de las demás sanciones que las leyes prevean.



- II.** Inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos del Poder Judicial de la Federación;
- III.** Tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;
- IV.** Impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan en los procedimientos;
- V.** Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;
- VI.** Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes;
- VII.** No poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia de la función judicial;
- VIII.** No preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial en el desempeño de sus labores;
- IX.** Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento;
- X.** Abandonar la residencia del tribunal de circuito o juzgado de distrito al que esté adscrito, o dejar de desempeñar las funciones o las labores que tenga a su cargo;
- XI.** Las previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional, y
- XII.** Las demás que determine la ley.

Los artículos 132 y 133 señalan cómo se inicia el procedimiento, las autoridades competentes para conocer del mismo, así como la existencia de denuncias o quejas<sup>207</sup> anónimas. Por lo que respecta a las denuncias o quejas anónimas, la ley disciplinaria no hace manifestación específica, y por lo que ve a la competencia, dicha ley reconoce en su artículo 3 la competencia de los mencionados en el artículo que se cita a continuación para la aplicación del procedimiento disciplinario.

---

<sup>207</sup> Las diferencias entre queja y denuncia, son las siguientes:

**QUEJA:** Cuando un servidor público con motivo de sus funciones, te causa una molestia personal de manera injustificada puedes interponer una queja.

**DENUNCIA:** Cuando se conoce de alguna irregularidad en la administración pública estatal se pueden denunciar estos hechos aún y cuando no se cause molestia directa, pero se debe ser muy responsable y procurar aportar datos o pruebas que soporten ese dicho.

**Artículo 132.** El procedimiento para determinar las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación a que se refiere este Título se iniciará de oficio, por queja o denuncia presentada por cualquier persona, por el servidor público que tenga conocimiento de los hechos o por el agente del Ministerio Público Federal. Las denuncias anónimas sólo serán tramitadas cuando estén acompañadas de pruebas documentales fehacientes.

Las denuncias que se formulen deberán estar apoyadas en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y presumir la responsabilidad del servidor público denunciado.

**Artículo 133.** Serán competentes para conocer de las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, así como para aplicar las sanciones a que se refiere el artículo 135 de esta ley:

I. La Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, tratándose de faltas de los ministros y de las faltas graves cometidas por sus servidores públicos;

II. El presidente de la Suprema Corte de Justicia, tratándose de servidores públicos de este órgano, en los casos no comprendidos en la fracción anterior;

III. El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, tratándose de faltas graves de magistrados de circuito y jueces de distrito, cuando las sanciones aplicables sean las de destitución o inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, y

IV. El órgano colegiado que determine el Consejo de la Judicatura Federal, en los casos no comprendidos en la fracción anterior.

Siempre que de un mismo acto se derive responsabilidad por una falta grave de un magistrado de circuito o juez de distrito, y otro u otros servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se estará a lo previsto en la fracción III de este artículo.

El Consejo de la Judicatura Federal podrá señalar, mediante acuerdos generales, los casos en que la Contraloría del Poder Judicial de la Federación sea competente para conocer de los procedimientos de responsabilidad comprendidos en la fracción IV de este artículo.

En dado caso de que las denuncias o quejas fuesen interpuestas sin motivo, el Pleno de la SCJN o en su caso el CJF o su Presidente, podrán imponer una multa (acontecimiento que no se prevé en la LFRASP):

**Artículo 139.** Si el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal o su presidente estimaren que la queja fue interpuesta sin motivo, se impondrá al quejoso o a su representante, o abogado, o a ambos, una multa de diez a ciento veinte días de salario mínimo tomando como base el vigente en el Distrito Federal al momento de interponerse la queja.

Por lo que respecta a la substanciación del procedimiento para fincar responsabilidad, la LOPJF establece los lineamientos para el desarrollo disciplinario del mismo, pero sin que en ningún momento se mencione la

aplicación de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que desarrolla de manera autónoma.

La LOPJF enuncia en su artículo 134 dos formas de cómo se seguirá el procedimiento (dependiendo de la responsabilidad en que hayas incurrido, así como el servidor público que sea), sin que la LFRASP diste dos maneras de llevar a cabo el procedimiento<sup>208</sup>, ya que en el artículo 21 menciona que la Autoridad para imponer las sanciones administrativas, será mediante el procedimiento que señala Y NO OTRO, asimismo sin hacer mención alguna de diferencias en cuanto a su tramitación<sup>209</sup>.

**Artículo 134.** Para la determinación de las responsabilidades a que se refiere este Título deberá seguirse el siguiente procedimiento:

**I.** Se enviará una copia del escrito de denuncia y sus anexos al servidor público para que, en un término de cinco días hábiles, formule un informe sobre los hechos y rinda las pruebas correspondientes. El informe deberá referirse a todos y cada uno de los hechos comprendidos en el escrito de denuncia, afirmándolos, negándolos, expresando los que ignore, por no ser propios, o refiriéndolos como crea que tuvieron lugar. Se presumirán confesados los hechos de la denuncia sobre los cuales el denunciado no suscitare explícitamente controversia, sin admitirse prueba en contrario. La confesión de los hechos no entraña la aceptación del derecho del denunciante;

**II.** Recibido el informe y desahogadas las pruebas, si las hubiere, se resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes, y se notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas cuando se trate de los casos de responsabilidad señalados en las fracciones II y IV del artículo anterior;

**III.** Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones I y III del artículo anterior, el presidente de la Suprema Corte de Justicia o, en su caso, el órgano que determine el Consejo de la Judicatura Federal, remitirán el asunto al Pleno de la Suprema Corte de Justicia o al del Consejo de la Judicatura Federal, para que cite al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia, y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga por sí o por medio de un defensor.

Entre la fecha de citación y la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

**IV.** Si del informe o de los resultados de la audiencia no se desprenden elementos suficientes para resolver o se advierten otros que impliquen nueva responsabilidad

<sup>208</sup> En el siguiente capítulo se desarrollará de manera puntual el procedimiento disciplinario que se aplica para la imposición de sanciones.

<sup>209</sup> En cuanto al desahogo de un informe, etapa probatoria, el término de resolución...

administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, se podrá disponer la práctica de investigaciones y acordar la celebración de otra u otras audiencias en su caso, y

V. En cualquier momento, previo o posteriormente a la recepción del informe o celebración de la audiencia, la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal, el presidente de la Suprema Corte de Justicia o el órgano que determine el Consejo de la Judicatura Federal, según corresponda podrán determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, siempre que a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, la cual cesará cuando así lo resuelvan independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo la suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute, lo cual se hará constar expresamente en la determinación de la suspensión.

Si el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de la falta que se le imputa, será restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debiera haber recibido durante el tiempo en que se hallare suspendido.

Cuando la falta motivo de la queja fuese leve, el presidente de la Suprema Corte de Justicia o el órgano que determine el Consejo de la Judicatura Federal impondrá la sanción que corresponda y dictará las medidas para su corrección o remedio inmediato; si la falta fuere grave, remitirá el asunto al Pleno de la Suprema Corte de Justicia o al del Consejo de la Judicatura Federal según corresponda, a fin de que procedan de acuerdo a sus facultades.

La diferencia entre los dos procedimientos es que en uno se cita a una audiencia y en el otro todo el procedimiento se llevará a cabo a través de rendición de informes.

En cuestión a las sanciones que les pueden ser aplicadas a los funcionarios judiciales, menciona el artículo 135 las siguientes, adicionando la fracción de apercibimiento a las establecidas por el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas:

**Artículo 135.** Las sanciones aplicables a las faltas contempladas en el presente Título y en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos consistirán en:

I. Apercibimiento privado o público;

II. Amonestación privada o pública;

III. Sanción económica;

IV. Suspensión;

V. Destitución del puesto<sup>210</sup>, y

VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Igualmente existe otra sanción, la cual está contenida en el artículo 129 segundo párrafo y que consiste que en caso de situarse en alguna de las hipótesis previstas por el artículo 101 constitucional, citado en líneas precedentes, la sanción además podría ser la pérdida de las prestaciones y beneficios que les correspondan y las señaladas por la comisión de delitos contra la administración de la justicia.

El artículo 136<sup>211</sup> de la presente LOPJF establece que las faltas serán valoradas de acuerdo a los parámetros determinados por la LFRSP, pero como mencionamos con antelación, dicha ley por lo que respecta a la responsabilidad administrativa federal, de acuerdo al artículo segundo transitorio de la LFRASP, fue derogado y por tanto inaplicable.

La LOPJF prevé, independientemente de la existencia de responsabilidad, la corrección o remedio del acto que dio lugar a la queja o denuncia presentada ante la autoridad (la LFRASP no prevé la corrección del acto o la realización de la omisión):

**Artículo 138.** Con independencia de si el motivo de la queja da o no lugar a responsabilidad, el presidente de la Suprema Corte de Justicia o del Consejo de la

---

<sup>210</sup> Artículo 137. Tratándose de jueces y magistrados, la destitución sólo procederá en los siguientes casos:

- I. Cuando incurran en una causa de responsabilidad grave en el desempeño de sus cargos, y
- II. Cuando reincidan en una causa de responsabilidad sin haber atendido a las observaciones o amonestaciones que se les hagan por faltas a la moral o a la disciplina que deben guardar conforme a la ley y a los reglamentos respectivos.

<sup>211</sup> Artículo 136 LOPJF. Las faltas serán valoradas y, en su caso sancionadas, de conformidad con los criterios establecidos en los tres últimos párrafos del artículo 53 y los artículos 54 y 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En todo caso, se considerarán como faltas graves, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en las fracciones XI a XIII, y XV a XVII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en las fracciones I a VI del artículo 131 de esta ley, y las señaladas en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tratándose de los ministros, la destitución sólo procederá en los casos a que se refiere el artículo 101 y el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las fracciones XI, XIII, y XV a XVII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Judicatura Federal, en su caso, dictará las providencias oportunas para su corrección o remedio inmediato, y si de la propia queja se desprende la realización de una conducta que pudiera dar lugar a responsabilidad, dará cuenta al Pleno del órgano que corresponda para que proceda en los términos previstos en este Título.

Para impugnar la resolución dictada por la Autoridad en caso de que haya sido sancionado administrativamente el servidor público, en la LOPJF sólo se contempla la interposición del recurso de revisión administrativa prevista en el artículo 140, en el que sólo se puede hacer valer en caso de que la sanción consista en la destitución del Magistrado de Circuito o Juez de Distrito, mismo que debe ser planteado ante el Pleno de la SCJN<sup>212</sup>, sin que se establezca la substanciación del mismo en la LOPJF o inclusive en el Reglamento de la SCJN, o bien, la suplencia de la LFRASP en este sentido. De igual manera no se habla en general de la impugnación de las sanciones impuestas a cualquier tipo de servidor público, puesto que recordemos que las mismas no pueden ser recurridas sino sólo mediante el Juicio de Amparo.

Por lo que respecta a los órganos SCJN, CJF y TEPJF, cada uno en sus reglamentos internos establecen la existencia de Comisiones, las cuales tienen la finalidad de ejercer las funciones disciplinarias para garantizar la imparcialidad y honestidad de los servidores públicos integrantes de dicho Poder, sujetos al régimen de responsabilidad administrativa que corresponde a los mismos órganos tramitar y resolver.

La SCJN menciona en su título sexto capítulo único de su reglamento<sup>213</sup>, la existencia de una Comisión de Disciplina, la cual tiene la función de recibir o formular quejas y denuncias por el probable incumplimiento de las obligaciones o por inobservancia de la ley por parte de los servidores públicos de la SCJN; asimismo practica las investigaciones sobre sus actos, acuerda el inicio de procedimientos administrativos disciplinarios, el cierre de instrucción, y emite los

---

<sup>212</sup> Fundamento constitucional artículo 100 párrafo noveno.

<sup>213</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México, 2007, <http://www.scjn.gob.mx/NR/ronlyres/0DB9FC3D-0132-41C3-A8A9-64C5735CAF21/0/REGLAMENTOINTERIORSCJN2006.pdf>.

dictámenes que correspondan, en términos de las disposiciones aplicables en la materia, que en su caso sería la LFRASP y la LOPJF.<sup>214</sup>

Por lo que ve del procedimiento disciplinario en contra de funcionarios del CJF, es tramitado por la Comisión de Disciplina, auxiliada a su vez por la Secretaría Ejecutiva de Disciplina<sup>215</sup>, en la que dicha Comisión tiene la atribución<sup>216</sup> de conocer y determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados del propio Consejo, de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, en los términos y mediante los procedimientos establecidos en la LOPJF, los reglamentos y acuerdos que por el Consejo dicte en materia disciplinaria; y por lo respecta a dicha Secretaría, ésta tiene la función de investigar y tramitar los procedimientos administrativos disciplinarios y de elaborar proyectos de dictamen para ser sometidos a la consideración de la Comisión de Disciplina, quien ésta como ya señalamos, determinará en un momento dado la responsabilidad así como la sanción.

Sus resoluciones, de acuerdo a lo establecido por el artículo 100 de la Carta máxima, serán definitivas e inatacables, y por lo tanto no procede juicio ni recurso alguno en contra de las mismas, y al no admitir juicio ni recurso alguno, los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación quedan en estado de indefensión y sin la posibilidad legal de impugnarlas, siendo esta disposición contraria a la LFRASP puesto que ésta contempla recursos en vía de revocar o declarar nula la resolución dictada por la Autoridad<sup>217</sup>.

El TEPJF, por su parte, establece la Comisión de Administración, la cual tiene la función primordial de conocer las conductas de sus servidores públicos, a fin de lograr un ejercicio responsable, profesional e independiente en la función

---

<sup>214</sup> Artículo 159 fracción XV del Reglamento Interior de la SCJN.

<sup>215</sup> Artículo 86 fracción III de la LOPJF. Sus atribuciones se encuentran establecidas en el Acuerdo General 5/2000 en su artículo 32.

<sup>216</sup> Artículo 81 fracción XXXVI de la LOPJF.

<sup>217</sup> Con excepción de aquellas que tiendan a la designación, adscripción, ratificación o remoción de los Magistrados y Jueces a que hace alusión el artículo 100 constitucional en su párrafo noveno.

jurisdiccional, así como evitar actos que la demeriten. Al igual que en todo procedimiento disciplinario, tiene la función dicha Comisión de conocer todos los procedimientos administrativos de responsabilidad en contra de sus funcionarios públicos, tramitarlos y resolverlos e imponiendo las sanciones pertinentes a los mismos, aplicando la LOPJF y en ningún momento la LFRASP.

De las legislaciones expuestas se observa que cada una prevé la existencia de la responsabilidad de los servidores públicos, así como el establecimiento de Comisiones o Unidades que lleven a cabo la substanciación del procedimiento administrativo; sin embargo de la LOPJF considero que se advierten dos problemas en comparación con la LFRASP, por los siguientes motivos:

- La primera problemática surge en cuanto a la existencia de un capítulo específico en la LOPJF intitulado “De las Responsabilidades”, el cual establece el procedimiento a substanciar así como sanciones y causales de responsabilidad, existiendo un verdadero conflicto en la uniformidad de criterios, ya que aunque los mismos tengan la indefectible finalidad de demostrar que los servidores públicos no cumplieron con sus deberes y obligaciones (y no tanto el objeto de sancionar)<sup>218</sup>, las Autoridades no siguen los mismos parámetros, ya que aplican diferentes lineamientos para el mismo fin, teniendo como consecuencia una violación al principio procesal de igualdad en las partes ante la ley, (aplicado de manera analógica) pues si se llega a comparar la tramitación, substanciación así como la resolución del

---

<sup>218</sup> **RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. OBJETIVO DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.** Los actos de investigación sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, son actos administrativos de control interno que tienen como objetivo lograr y preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate, sin que estén desprovistos de imparcialidad, si se toma en cuenta que la función pública, que necesariamente se realiza por individuos, responde a intereses superiores de carácter público, lo cual origina que el Estado vigile que su desempeño corresponda a los intereses de la colectividad; de ahí que se establezca un órgano disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conductas que la ley impone; asimismo, la determinación que tome dicho órgano de vigilancia y sanción, se hará con apoyo tanto en las probanzas tendientes a acreditar su responsabilidad, como en aquellas que aporte el servidor público en su defensa, según se desprende de la lectura de los artículos 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pudiendo concluir con objetividad sobre la inexistencia de responsabilidad o imponer la sanción administrativa correspondiente, esto es, la investigación relativa no se lleva a cabo con el objetivo indefectible de sancionar al servidor público, sino con el de determinar con exactitud si cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes al cargo y si, por ende, la conducta desplegada por éste resulta compatible o no con el servicio que se presta. Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Tomo XVI, Tesis Aislada 2ª. CXXVII/2002, octubre 2002, página 473.



procedimiento de dos funcionarios públicos, en el que uno sea de naturaleza administrativa o legislativa y otro judicial, cada una de las partes gozará de diferente defensa, sin que se les establezca por igual los mismos derechos de audiencia y de defensa, o quizás la misma sanción, pues para una parte puede resultar más ventajosa que para la otra, por existir mejor regulación, una mejor impartición de justicia, o menos obligaciones establecidas, o una sanción menos perjudicial, o la existencia de un medio de impugnación, etc.

- Como segundo punto a discusión versa respecto de los medios de impugnación, ya que en el primero de los casos la LFRASP contempla dos recursos antes de interponer el amparo de la Autoridad Federal, caso que no acontece en la CPEUM en su artículo 100 y la LOPJF, pues este sólo establece la impugnación ante el Amparo o el recurso de revisión administrativa en el supuesto de que se trate a una violación al artículo 101 constitucional, existiendo evidentemente un mayor privilegio, puesto que se goza de mayores oportunidades de defensa y por tanto mayor oportunidad de revocar la sanción.

No se trata de un privilegio en la aplicación de las normas, sino que se garantice la administración de justicia imparcial, en términos de igualdad y apegada a la norma fundamental y a la norma secundaria reglamentaria, pues recordemos que la LFRASP enuncia en su artículo segundo que la Ley les aplica a todos los servidores públicos enunciados en el artículo 108 constitucional, el cual incluye a todos los funcionarios del Estado mexicano (legislativo, ejecutivo y judicial).

#### **4. La Jurisprudencia**

La jurisprudencia es la correcta interpretación y alcance de los preceptos jurídicos que emite un órgano jurisdiccional al resolver los asuntos que son puestos a su consideración, y la cual tiene como finalidad crear certidumbre jurídica para que

casos que son puestos a consideración de juzgadores sean resueltos en igual sentido y así evitar criterios contradictorios.

Abocándonos al presente tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación así como los Tribunales Colegiados de Circuito, establecen un sin fin de Jurisprudencias y Tesis que interesan a la materia de responsabilidad administrativa, a través de las cuales esclarecen leyes o normas que aplican al caso en concreto, obligaciones y deberes de la función pública, procedencia del amparo indirecto o directo, así como prescripción, entre otros puntos.

Dichas jurisprudencias resultan de aplicación y observancia obligatoria para el caso en concreto, y por tanto no podemos eximir su estudio y aplicación a la materia.

## **5. La Costumbre**

En México hoy por hoy la costumbre se aplica en segundo plano, ya que a pesar de no ser la ley suprema que regula el ejercicio de los servidores públicos, preexisten principios que en la actualidad aplican en el desempeño de la actividad de los mismos, dentro de los cuales se pueden citar la honestidad, la ética y la moral, entre otras.

Razón por ello, a pesar de que la costumbre dio luz a los principios rectores de las obligaciones de los servidores públicos, la norma general es por excelencia la que reglamenta y disciplina la conducta de los servidores públicos.

### **III. MARCO JURÍDICO ADJETIVO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

#### **1. Introducción**

En el presente capítulo se expondrán a manera ilustrativa las omisiones así como lagunas procesales respecto de las instituciones y disposiciones de las cuales carece el ordenamiento disciplinario, mismas que serán desarrolladas a través de un cuadro así como de un análisis comparativo con otras legislaciones que contemplan figuras que la ley de la materia no establece, mostrando la inseguridad jurídica en que se sitúa el servidor público dentro del procedimiento administrativo instaurado en su contra por no existir una ley que consigne los requisitos indispensables que debe revestir para una exacta administración de justicia.

#### **2. Marco Jurídico Adjetivo y Debido Proceso Legal**

En la actualidad para poder afectar legalmente los derechos de un gobernado, se exige la necesidad de un debido proceso legal. Para ello, es menester puntualizar cada palabra que lo compone.

En primer término y tocante al proceso, es necesario establecer lo que es un proceso, así como la diferencia que guarda éste con el procedimiento; ello con la finalidad de una mejor comprensión del tema y para el efecto saber qué terminología emplear.

Todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento; sin embargo, no todo procedimiento es un proceso. Mientras que el proceso se caracteriza por una noción teleológica, es decir, por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, el procedimiento se caracteriza por establecer reglas, formas, normas, técnicas, vías formales, esto es, la formalidad o solemnidad con la cual debe cubrirse la validez y eficiencia de las normas sustantivas.

Nuestra CPEUM dentro de su precepto legal 14, resalta la importancia que juega el procedimiento dentro del proceso, al que identifica como un *juicio*.

Es así, que el proceso se define como aquél “que tiene la finalidad de la resolución de un litigio, llevado ante un juzgador por una de las partes o atraído a su conocimiento directamente por el propio juzgador”<sup>219</sup>.

En cambio, el procedimiento se define como “una sucesión de actos, desarrollados conforme a cánones o reglas y unidos entre sí por el triple concepto: cronológico, que establece su progresión en el tiempo; lógico, que los vincula mutuamente, fijando su recíproca interdependencia como presupuestos y consecuencias los unos de los otros; y teleológico, ya que los enlaza y consolida en razón del fin al que conjuntamente tienden”<sup>220</sup>.

Por su parte, la palabra *debido* se refiere a la obligación, o bien, a un adecuado o preciso proceso que se debe de desarrollar dentro del ámbito legal o jurídico.

Es así que atento a ello podemos definir al debido proceso como un instrumento constitucional, un principio jurídico procesal<sup>221</sup> según el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías en un proceso, mismas que tienen la finalidad de brindar seguridad jurídica, es decir, asegurar un resultado justo y equitativo<sup>222</sup> dentro del proceso y a permitirle tener la oportunidad de ser oído, hacer valer sus pretensiones frente al juez y ser vencido<sup>223</sup>, el cual encuentra su antecedente inmediato en el derecho anglosajón en el cual se usa la expresión *due process of law* (traducible textualmente como debido proceso legal).

<sup>219</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Curso de Derecho Procesal Penal*. México, Porrúa, 5ª. Ed.1989, p. 23.

<sup>220</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. México, UNAM, 7ª. Ed. 1987, p. 440.

<sup>221</sup> “El derecho procesal es un conjunto de normas y principios jurídicos que regulan tanto al proceso jurisdiccional como a la integración y competencia de los órganos del Estado que intervienen en dicho proceso.” Definición tomada en el curso de Teoría del Proceso impartida por el Lic. Basulto Barocio en el año 2003.

<sup>222</sup> Es decir, que la persona que es afectada en sus derechos por un servidor público, se le repare el daño de acuerdo a la afectación que recayó en su esfera jurídica.

<sup>223</sup> Entiéndase oída y vencida cuando se hacen valer sus acciones y excepciones dentro del procedimiento para obtener sus pretensiones.

Las garantías que se mencionan en el párrafo que precede, son catalogadas bajo el nombre de “garantías individuales de seguridad jurídica”, mismas que son materializadas en nuestra CPEUM en los artículos 8, 14 y del 16 al 23 y que son dadas al individuo residente en esta Nación por el Estado; preceptos éstos que guardan el principio del debido proceso legal y que regulan la certeza jurídica del mismo<sup>224</sup>, la persona, los bienes así como los derechos que el Estado nos reconoce y nos protege, garantizando siempre la exacta observancia en las formalidades, requisitos, medios y condiciones para una adecuada impartición de justicia y que en la hipótesis de ser violentados aquellos bienes o derechos o personas, el Estado tiene la indiscutible obligación de repararlos. En resumen, la seguridad jurídica es aquella certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente.

Los precitados numerales constitucionales determinan a grandes rasgos y a lo que aquí interesa, la irretroactividad de la ley; el derecho de audiencia y defensa; la exacta aplicación e interpretación de la ley; la negativa de que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales; substanciación del procedimiento ante Autoridad competente; el principio de legalidad; el principio de reserva de ley; derecho a la administración de justicia expedita y exhaustiva, entre otros aspectos.

Dichas garantías y en específico, dicho principio guarda las siguientes características:

- Procura buscar tanto el bien de las personas, como el de la sociedad en su conjunto (las personas tienen interés en defender adecuadamente sus pretensiones dentro del proceso; la sociedad tiene interés en que el proceso sea llevado de la manera más adecuada posible, para satisfacer las pretensiones de justicia que permitan mantener el orden social).

---

<sup>224</sup> Igualdad, imparcialidad, independencia...

- El Estado es el único que puede impartir justicia, ya que uno no puede hacerse justicia por sí mismo (artículo 17 CPEUM).
- Existe independencia en las autoridades, ya que las mismas no supeditan su actuar a otra persona.
- Imparcialidad en el juzgador (evitar que el mismo sea tendencioso).
- Igualdad de las partes ante la ley y en el proceso (gozar de los mismos derechos y obligaciones).
- Oír a la persona y otorgarle el derecho de defensa.
- Publicidad en y del proceso (notificar a las partes las actuaciones, audiencias públicas...).
- Obligatoriedad de las normas procesales para las partes y para la autoridad.
- Verdad en todo proceso.

Bajo ese contexto podríamos decir que en toda acción planteada, nuestra pretensión es que sea llevada a través de un procedimiento que consista de ciertas formalidades y requisitos esenciales en el que se respeten, o en su caso se subsanen o restituyan, nuestros derechos y nuestras garantías individuales planteadas en la CPEUM así como en las legislaciones establecidas, procurando siempre la exacta administración de justicia y la certeza jurídica.

El proceso previo al cual hacemos referencia, está fundamentado constitucionalmente en el artículo 14 segundo párrafo. Tal proceso debe reunir ciertas formalidades para estar en aptitud, en su caso, de privar, proteger o garantizar un derecho al individuo.

De acuerdo a criterio jurisprudencial, las formalidades esenciales del procedimiento comprenden indefectiblemente lo siguiente:

1. La notificación del inicio del procedimiento.
2. La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa.

3. La oportunidad de alegar, y
4. El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

A mayor robustecimiento se transcribe el criterio en cita:

Novena Época  
Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: II  
Diciembre de 1995  
Tesis: P./J. 47/95  
Página: 133.

**FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.** La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Éstas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa, 3) La oportunidad de alegar, y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

La LFRASP materia de análisis, para el fincamiento de responsabilidad administrativa a los servidores públicos, regula en cuatro artículos la investigación, tramitación, substanciación y resolución del procedimiento disciplinario. Y ello resulta basto si comparamos los numerales que regulan la substanciación del recurso de revocación, pues éstos solamente son tres.

Preliminarmente en la introducción, así como en el capítulo primero en el apartado de la exposición de la problemática, se reconoció la necesidad de la existencia de lineamientos establecidos en el cuerpo de la Carta Magna, así como de las grandes lagunas jurídicas que se desprenden en comparación con otras legislaciones mexicanas, ya que es sumamente importante resaltar que la seguridad jurídica en un juicio es una garantía individual protegida por el Estado

mexicano y que los servidores públicos sujetos a un proceso administrativo disciplinario carecen de una tutela de justicia expedita, exhaustiva e imparcial.

Precisamente de la lectura del cuerpo disciplinario no sólo se observan las carencias de formalidades esenciales, sino que además la escasez de varias disposiciones relativas a los términos o plazos, notificaciones, pruebas, impedimentos, excusas, recursos, incidentes, entre otros aspectos; lineamientos que se consideran indispensables y por ende importantes en cuanto a su regulación.

Sin embargo, a la luz del artículo 47 de la ley de la materia, se puede deliberar que esas omisiones y lagunas jurídicas pueden ser suplidas por el Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC); pero es de suma importancia señalar que para atender la figura de la supletoriedad en la LFRASP, se deben tomar en consideración los siguientes puntos:

- Se trata de materias diferentes (civil rama del derecho privado y administrativo rama del derecho público).
- Se habla de un procedimiento diferente (el procedimiento que se tramite en materia de responsabilidad no se contemplan en su totalidad las etapas y se tramita un procedimiento prototipo penal; a contrario sensu, el procedimiento en materia civil contempla bastas normas para dirimir una controversia).
- Existencia de sujetos diferentes (en materia civil se trata de una relación entre iguales, particulares y en materia administrativa existe una relación entre Autoridad y servidor público).
- Su objeto es diferente (en materia civil primordialmente se inquiera resarcir el daño; cumplir con determinado acto o hecho y en materia administrativa se trata de sancionar la conducta u omisión).
- Las obligaciones y derechos son diferentes (en materia civil reinan las pactadas entre los mismos entes particulares y en responsabilidad



administrativa las obligaciones hacia con la sociedad), entre otras muchas cosas más.

- Además, considero que no existe un criterio uniforme sobre la supletoriedad en la materia, debido a que a pesar de que se trate de cubrir las lagunas con el CFPC, se le da un trato penal porque se cita al servidor público en repetidas ocasiones como *presunto responsable*; asimismo, anteriormente a que fuera derogado el título de responsabilidad administrativa de la LFRSP, existía la supletoriedad del Código Penal y del de Procedimientos Penales (CFPP), ¿por qué el cambio a dicha normatividad?

Abordando el tema de la supletoriedad, al efecto se citan las siguientes tesis:

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XV-II, Febrero de 1995

Tesis: IV.3o.119 K

Página: 563

**SUPLETORIEDAD.** La supletoriedad de la ley, sólo se surte cuando, en determinada institución jurídica prevista por la ley a suplir, existen lagunas u omisiones, las cuales podrían ser subsanadas con las disposiciones que la ley supletoria contenga en relación a dicha institución jurídica, **pero de ninguna manera la supletoriedad tendrá el alcance de aplicar dentro de la codificación especial relativa, instituciones o requisitos no contemplados en la ley a suplir.**

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 898/94. Hugo Jaime García. 11 de enero de 1995. Unanimidad de votos.

Ponente: Enrique Cerdán Lira. Secretario: Raúl Alvarado Estrada.

Amparo directo 842/94. Designa, S.A. 4 de enero de 1995. Unanimidad de votos.

Ponente: Enrique Cerdán Lira. Secretario: Raúl Alvarado Estrada.

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IV, Septiembre de 1996

Tesis: XVII.2o.20 K

Página: 671

**LEY, SUPLETORIEDAD DE LA.** La supletoriedad de la ley implica que la ley suplida regula deficientemente una determinada institución jurídica que sí se encuentra prevista en la ley suplente, **por lo que no puede haber supletoriedad cuando el ordenamiento legal suplido no contempla la figura jurídica de que se trata.**

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEPTIMO CIRCUITO.

Amparo directo 320/95. María Celia Salcido Herrera y otras. 17 de agosto de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Manuel Campuzano Medina. Secretario: David Fernando Rodríguez Pateén.

De las tesis transcritas, se advierte que no se puede suplir lo no contemplado en la Ley de la Materia. Es así que en cuestiones de instituciones tales como pruebas, términos, plazos, impedimentos, incidentes, excepciones, notificaciones, etc. no puede existir la supletoriedad, pues la misma ley no contempla tales figuras.

Dentro de la aplicación de ésta figura jurídica, para la validez de su existencia se deben cumplir indiscutiblemente ciertos requisitos, los cuales se indican a continuación:

- a) Que el ordenamiento que se pretenda suplir admita la supletoriedad 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 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.

Atento a ello, sirve de apoyo la siguiente tesis:

Novena Época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: III, Abril de 1996  
Tesis: IV.2o.8 K  
Página: 480

**SUPLETORIEDAD DE UNA LEY A OTRA. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA.**

Los requisitos necesarios para que exista supletoriedad de una ley respecto de otra, son a saber: 1.- Que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente y señale la ley aplicable; 2.- Que la ley a suplirse contenga la institución jurídica de que se trata; 3.- 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 4.- Que las disposiciones con las que se vaya a colmar la deficiencia no contraríen 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 ley en otra.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO**

Amparo en revisión 44/96. Elsa Blomeier Eppen. 27 de marzo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Leandro Fernández Castillo. Secretario: Daniel Cabello González. Véase: Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo II, Agosto, Segunda Sala, tesis LXXI/95, página 272.

Cabe advertir que ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación en otra.

Precisado lo anterior, se procede al análisis de los cuatro puntos a efecto de determinar si efectivamente la LFRASP es o no objeto de supletoriedad:

**a)** *Que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio:* efectivamente la LFRASP prevé en su artículo 47 la supletoriedad:

**Artículo 47.-** En todas las cuestiones relativas al procedimiento, no previstas en los Títulos Segundo y Tercero de la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

**b)** *Que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate:* no contempla las instituciones materia de supletoriedad, tales como impedimentos, excusas, términos, plazos, incidentes, disposiciones referentes a los recursos, excepciones, alegatos, disposiciones de las notificaciones, tales como tipos, nulidades, efectos de la misma, ya que sólo menciona que se notificará de la audiencia al servidor; en las pruebas, sobre su admisión, desahogo, tipos, ya que únicamente señala la supletoriedad en cuestión

a su apreciación, es decir valoración, y no así en otro sentido; caducidad de la instancia; improcedencia; reparación del daño por su acción u omisión, etc.

*c) Que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria:* no existen normas en relación a las instituciones expuestas en líneas precedentes.

*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:* como se comentaba en los primeros párrafos en relación a la supletoriedad del CFPC, es sumamente evidente que transgrede, contraría a las bases esenciales de la LFRASP, pues se trata de diferente materia, sujetos, objeto de la ley, en sí, de la esencia de esta, pues precisamente la misma existe para saber si se cumplieron o no con las obligaciones y la observancia de los principios del servicio público así como la sanción a las faltas cometidas. Además de que no existen varias figuras como la denuncia en materia civil, las sanciones, la aplicación de la Ley por varias autoridades de diversa función y naturaleza, las partes que intervienen puesto que aquí no se trata de particulares, diferentes recursos, diferente procedimiento, entre otras tantas cuestiones.

Es por ello que de acuerdo a las tesis antes citadas la ley no puede ser objeto de supletoriedad, ya que explícitamente señala que se tienen que cumplir los cuatro requisitos y para el caso que nos ocupa no se cumplen en su totalidad los requisitos para la existencia de la supletoriedad, existiendo varias lagunas tanto en el procedimiento como en disposiciones e instituciones de la Ley Burocrática.

Aunado a lo expuesto, se determina que al no ser instituciones jurídicas reguladas en la LFRASP, no puede la Autoridad en uso de sus facultades discrecionales extralimitarse en sus funciones al aplicar o suplir una figura que la

Ley no contempla, pues no se trataría de una supletoriedad sino de una integración a la Ley, facultad que como es de explorado derecho, únicamente es concedida por la Suprema Ley al Congreso de la Unión.

Ahora bien, una vez precisado lo anterior, tocante a las formalidades esenciales del procedimiento así como la figura de la supletoriedad, se procede a realizar la comparación de los diversos cuerpos normativos.

### 3. Comparación legislativa de las formalidades esenciales del procedimiento

El realizar la comparación entre diversas legislaciones, tanto en sus formalidades así como en demás disposiciones legales, permite analizar con mayor profundidad las lagunas procesales de las que carece la normatividad disciplinaria. Es así que para mayor ilustración procederé a efectuar el siguiente análisis comparativo.

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO Y OTRAS DISPOSICIONES	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	LEY DE AMPARO
<p><b>Iniciación del procedimiento</b></p> <p>-</p> <p><b>Acto contra el que procede</b></p>	<p>* Inicia con queja o denuncia interpuesta por cualquier interesado.</p> <p>* Procede contra presuntos servidores públicos responsables administrativamente.</p>	<p>* El procedimiento se inicia de oficio o a petición de parte interesada.</p> <p>* Procede contra actos administrativos.</p>	<p>* Inicia a instancia de parte agraviada, es decir, sólo puede presentar la demanda la persona que haya sido perjudicada en su esfera jurídica.</p> <p>* Sólo procede contra actos de autoridad que violen las garantías constitucionales.</p>

<p><b>1. Demanda</b></p>	<p>* No requiere de requisitos formales algunos (no solicita nombre, por lo que pueden ser anónimas), sólo se habla de una denuncia o queja, la cual propiamente no reviste como una demanda).</p>	<p>* Presentación del escrito con ciertas formalidades establecidas por la ley (órgano al que se dirige, nombre de quien presenta, domicilio, hechos, petitorios, fecha, lugar y firma).</p>	<p>* Presentación del escrito de demanda con las formalidades exigidas por la ley (nombre, domicilio del quejoso y del tercero perjudicado, autoridad responsable, acto que se reclama, preceptos constitucionales y conceptos de violación).</p> <p>* Si la misma resulta improcedente se desechará de plano.</p>
<p><b>2. Contestación</b></p>	<p>* Se cita al presunto responsable a una audiencia para que rinda su declaración (entre la citación y la audiencia no deberá mediar más de 15 días ni menos de 5 días).</p>	<p>* Rendición de un informe por parte del Órgano Administrativo al que se le impugna su acto.</p> <p>* Tiene 15 días para rendirlo.</p>	<p>* Rendición del Informe previo/justificado por parte de la Autoridad Responsable.</p> <p>* 24 horas o 5 días dependiendo del informe a rendir.</p>
<p><b>3. Pruebas</b></p>	<p>* Concluida la audiencia se le da un plazo de 5 días para ofrecer las pruebas que se relacionen con los hechos. La ley sólo menciona el ofrecimiento y desahogo de pruebas por parte del presunto servidor público responsable.</p> <p>* Por lo que ve al</p>	<p>* Se prevé el ofrecimiento admisión, rechazo y desahogo de pruebas; asimismo se hace mención de las pruebas supervenientes.</p> <p>* Plazo de 3 días para su desahogo.</p>	<p>* Por lo que respecta al Amparo Indirecto se admiten toda clase de pruebas, con excepción de la confesional y las contrarias a la moral o al derecho. Las mismas se ofrecen y se rinden en la audiencia constitucional. El plazo para su desahogo no existe, ya que se desahogan en la misma audiencia).</p>

	<p>interesado no se hace mención alguna sobre ofrecimiento, admisión así como desahogo de los medios de convicción.</p> <p>* No menciona qué tipo de pruebas son admisibles ni sobre el desechamiento de las mismas.</p> <p>* Después de desahogadas las pruebas admitidas del servidor, se procede a dictar resolución (la ley no hace mención alguna de audiencia para proceder al desahogo de las mismas).</p>		<p>* Por lo que ve al Amparo Directo, no se prevé etapa probatoria.</p>
<b>4. Alegatos</b>	<p>* No existe dicha etapa procesal.</p>	<p>* Concluida la tramitación del procedimiento y antes de dictar resolución, se pondrán las actuaciones a disposición de los interesados, para que en su caso formulen los alegatos. Tienen de 5 a 10 días para presentar el escrito.</p>	<p>* Por lo que respecta al Amparo Indirecto, la formulación de alegatos se rendirán en la audiencia.</p> <p>* En Amparo Directo no existen.</p>
<b>5. Sentencia</b>	<p>* La Secretaría o el Contralor Interno procederá a dictar la resolución en un plazo</p>	<p>* Pone fin al procedimiento administrativo y decide sobre las cuestiones</p>	<p>* La sentencia que se dicta en el Juicio de Amparo decidirá sobre los puntos planteados, o</p>

	que no exceda de 45 días después desahogadas las pruebas, mismo que será prorrogable por un periodo igual, sin que al efecto exista sanción alguna sino se dicta dentro del término establecido por la ley.	planteadas por los interesados y de oficio las derivadas del mismo.	en su caso sobreseerá la misma.
<b>Recursos</b>	* Existen opcionalmente dos recursos que se substancian en dos artículos, ante diversas Autoridades administrativas. Recurso de revocación y Juicio de Nulidad.	* Recurso de revisión. Se prevé en todo un capitulado el recurso en contra de la resolución administrativa (desechamiento, sobreseimiento, requisitos de forma del escrito, sentido de la misma, etc.).	* Recurso de revisión, de queja y de reclamación. Estos se establecen para atacar las resoluciones de las Autoridades Federales, que dependiendo del acto, procede el recurso que establece la misma.
<b>Autoridad que resuelve el juicio</b>	* El Superior jerárquico del presunto responsable.	* Dependiendo del acto administrativo que se trate (por ejemplo, en materia de propiedad industrial el IMPI, en materia de multas viales, ante la propia Secretaría, etc.)	* Jueces de Distrito, Tribunales Colegiados de Circuito y en su facultad de atracción la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
<b>Notificaciones</b>	* No menciona formalidades, requisitos, efectos de las mismas, impugnación, ni tipo de notificaciones que se podrán diligenciar.	* Se establecen en dos capítulos, en los cuales se prevén tipos así como los requisitos de la misma, el plazo en que deberán efectuarse que no será mayor a 10 días y la impugnación de las mismas.	* Se establece un capítulo de notificaciones, en el cual menciona requisitos, diligencia así como la nulidad de las mismas.



<b>Incidentes</b>	* No prevé esta figura.	* Se prevén cuestiones incidentales en la tramitación del juicio.	* Se establecen la substanciación de incidentes.
<b>Caducidad de la Instancia</b>	* No existe.	* Si no promueve el interesado en tres meses, opera; o bien, si la Autoridad, cuando sea el procedimiento de oficio no promueve en 30 días, opera la caducidad de la instancia.	* La inactividad procesal o la falta de promoción del recurrente durante el término indicado, producirá la caducidad de la instancia.
<b>Improcedencia</b>	* No existe.	* Sólo por lo que ve en la interposición del recurso de revisión.	* La ley establece un capítulo completo respecto a la improcedencia del amparo, que traerá como consecuencia el sobreseimiento del mismo.
<b>Impedimentos, Excusas y Recusaciones</b>	* No se prevé esta figura jurídica.	* Existe un capítulo que prevé los impedimentos, excusas y recusaciones.	* Se prevé la figura jurídica.
<b>Términos y Plazos</b>	* No existen.	* Se establecen en un capítulo.	* Se establecen en un capítulo.

Analizando por partes la presente comparación, se advierten varias irregularidades en el proceso, las cuales son las siguientes:

Por lo que respecta a las formalidades esenciales del procedimiento:

I.- En la etapa de la **demanda**, en primer término no se trata de una demanda sino de una denuncia o queja; en segundo término se desprende que no se exige requisitos algunos, es decir, que por lo menos se exija el nombre, domicilio así como la relación de pruebas con los hechos en que funde la persona su denuncia o queja, evitando presentar quejas o denuncias anónimas que oscilen entre la veracidad o la falsedad de los hechos (aspecto que permite la LOPJF). Sin que al efecto se pueda aplicar la institución de la supletoriedad, debido de que en materia disciplinaria se habla de una denuncia y no de una demanda como en materia del CFPC.

II.- En lo relativo a la **contestación**, se prevé en la legislación que el “presunto servidor irresponsable” será citado para que exponga su “opinión” respecto a los hechos que se le imputan, sin que rinda informe alguno con las formalidades que exige propiamente una contestación a los hechos, tales como la negativa o la interposición de excepciones para acreditar sus defensas, o incidentes.

La Ley no contempla en primer término la contestación; en segundo término no trata sobre materia de excepciones e incidentes, por tanto esta figura no puede ser suplida.

III.- En cuestión a la etapa **probatoria**, sabemos que las mismas fundan su existencia en demostrar plenamente que la actuación u omisión del servidor público no se adecuó a la conducta u obligaciones previstas por las normas generales, o bien, viceversa, las mismas tratan de desacreditar las pretensiones y que efectivamente su conducta se adecua con las disposiciones. En este caso en concreto, se observa que la misma norma general no establece un capítulo que prevea sobre las pruebas, es decir, lo relativo a las que se puedan ofrecer, los requisitos que deben contener para su admisión, así como las que se pueden admitir, las que se rechazan, la audiencia para su desahogo, el término o plazo para ofrecimiento o la existencia de pruebas supervenientes, es decir, que las

mismas sean una prueba suficiente, apta e idónea que permita configurar la causa legal de responsabilidad o desacreditar la misma.

Los medios de convicción en todo procedimiento son importantes, pues los mismos permiten allegar al juzgador a la verdad de los hechos, dar a cada quien lo que le corresponde, y dichas disposiciones no se puntualizan en la ley burocrática, y de esta manera las resoluciones sólo tendrán su fundamento en las manifestaciones hechas por las partes.

Particularizando este punto respecto la suplencia, la ley es muy categórica y limitativa en el sentido de determinar que en el tema de pruebas sólo se suplirá respecto a la “apreciación” de las mismas y no en otro sentido, entendiéndose que esto sólo versa sobre la valoración, la cual implica que la Autoridad bajo la sana crítica les conceda valor probatorio pleno que permita acreditar acciones así como excepciones; sin embargo para que acontezca tal apreciación, mejor dicha, VALORACIÓN, es necesario tener en cuenta los requisitos de admisión o rechazo así como el desahogo de las mismas.

IV.- La etapa de **alegatos** no se establece en el procedimiento. Se ha mencionado en la práctica jurídica que los mismos no son trascendentales en el procedimiento, puesto que los mismos sólo son razonamientos ya vertidos durante el desarrollo y que no aportan nada al mismo; sin embargo, no menos cierto es que los alegatos son formalidades exigidas bajo la ley máxima así como bajo el amparo de tesis que argumentan que los alegatos se requieren en un momento procesal (argumento precisado y fundado en los primeros párrafos), ya que los mismos son la última instancia en el procedimiento que tienden al convencimiento del juzgador mediante la exposición de nuestras pretensiones así como de los argumentos unilaterales que pretenden esclarecer al juzgador sobre la verdad de los hechos y desentrañar aspectos aún no dilucidados.

Recordemos que para que la ley que establece un procedimiento administrativo disciplinario satisfaga la garantía de audiencia, debe cumplir con las etapas procesales mencionadas en líneas precedentes (notificación del inicio del procedimiento, oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, la oportunidad de alegar y el dictado de una resolución fundada y motivada que resuelva la controversia), sin embargo el procedimiento de responsabilidad administrativa no establece la etapa de alegatos, de ello se deduce que la aludida norma resulta contraventora de la garantía de audiencia al incumplir con las formalidades esenciales del procedimiento que resultan ser necesarias para garantizar la defensa adecuada del particular antes de un acto de privación<sup>225</sup>. Por tanto se concluye que aquella norma que no estatuye los alegatos, va en contra y por tanto viola el precepto 14 constitucional, por ser ésta la norma suprema<sup>226</sup>.

De igual manera, relativo a la supletoriedad, los alegatos como ya mencionamos, no existen en LFRASP y por tanto no es sujeto a la aplicación del CFPC.

V.- La **resolución** se resolverá en un lapso de cuarenta y cinco días hábiles pudiendo prorrogarse el mismo por el mismo tiempo. El término que establece la ley es excesivo, pues la resolución de si incurrió o no en responsabilidad debe ser pronta por tutelar bienes de interés común, además de que el funcionario pueda

<sup>225</sup> Registro No. 178826, Localización: Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXI, Abril de 2005, Página: 1326, Tesis: III.2o.A.127 A, Tesis, Aislada, Materia(s): Administrativa. **ALEGATOS. EL ARTÍCULO 203, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO, QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDAD A LOS SERVIDORES PÚBLICOS, AL NO PREVER ESA ETAPA, RESULTA VIOLATORIO DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.** De acuerdo con lo previsto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el criterio publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 115-120, Primera Parte, página 15, de rubro: "**AUDIENCIA, GARANTÍA DE, REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LAS LEYES PROCESALES EN RESPETO A LA.**", para que la ley que establece un procedimiento administrativo satisfaga la garantía de audiencia, debe cumplir con las siguientes etapas procesales: 1. La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2. La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3. La oportunidad de alegar; y, 4. El dictado de una resolución debidamente fundada y motivada que dirima la cuestión planteada; en estas condiciones, si del texto de las fracciones I y II del artículo 203 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco se desprende que el procedimiento ahí previsto no establece la etapa de alegatos, de ello se sigue que la aludida norma resulta contraventora de la garantía de audiencia al incumplir con las formalidades esenciales del procedimiento que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada del particular antes de un acto de privación. **SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.** Amparo en revisión 525/2004. Congreso del Estado de Jalisco. 10 de febrero de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Rodríguez Olmedo. Secretaria: Claudia Patricia Guerrero Vizcaíno.

<sup>226</sup> Atendiendo la supremacía constitucional, pues recordemos que la CPEUM está por encima de toda norma que vaya en contra de la misma. Artículo 133 constitucional.

en ese lapso seguir cometiendo actos negligentes, inmorales y/o corruptos u omitiendo la realización de sus obligaciones.

De igual manera, no se prevé que en el supuesto de que no se dicte dentro de ese término la resolución, la imposición de sanciones o medidas de apremio a la Autoridad y como no se mencionan las mismas, las Autoridades gozan de una obligación sin sanción; sin embargo de este último señalamiento debe de observarse por tales Autoridades que aunque no exista sanción, consta señalado legalmente un plazo y/o término para que se notifique; que por tanto, los términos deben cumplirse o se causaría perjuicio en la integración de los procedimientos, dándonos como consecuencia la dilación interminable e infinita de los procedimientos, así como inseguridad jurídica.

Además de lo expuesto con antelación, se advierten los siguientes puntos:

Como se desprende de la Ley Burocrática, en la hipótesis de que el funcionario público considere que el procedimiento de responsabilidad así como la sanción impuesta, violan sus derechos, que se ve afectada su esfera jurídica, la LFRASP, con fundamento en el artículo 25 prevé de manera optativa dos recursos<sup>227</sup>, los cuales les otorgan el derecho de impugnar la resolución con la finalidad de subsanar o resarcir dicha violación, ya sea a través del recurso de revocación o a través del Juicio de Nulidad ante el TFJFA.

Por lo que ve al recurso de revocación, este es una instancia administrativa que “se instituye como un medio de defensa legal que puede interponer cualquier servidor público afectado por una resolución administrativa que lesiona su esfera jurídica tanto en derechos como en intereses, y el cual se presenta con la finalidad

---

<sup>227</sup> La naturaleza jurídica de dichos medios de impugnación es el ser una acción que concede la ley y que se desahoga a través de un procedimiento que permite objetar la sentencia o resolución dictada, que resulta de un procedimiento establecido ante una autoridad ya que la misma no trasciende de manera favorable a sus intereses y por tanto dañino en su esfera jurídica, teniendo como único fin el garantizar la revisión con estricto apego a derecho y el dar un fallo favorable al interesado/afectado.

de que la sanción se anule una vez que se comprueba la ilegalidad de dicha imposición<sup>228</sup>, y el cual se establece en dos artículos, siendo el mismo de modesto alcance, ya que existen enormes lagunas en cuanto a la substanciación, tramitación y resolución del mismo, pues no se contempla concretamente nada, además de la Autoridad que resuelve el presente recurso.

Adicionalmente el ordenamiento de responsabilidades menciona que la resolución del recurso de revocación puede ser impugnada a través del Juicio de Nulidad, permitiendo así un medio más de defensa, que aunque como mencionamos en el capítulo III de la presente obra, exista una mayor defensa, la subsistencia adicional de éste hace más extensivo el procedimiento, causando una dilación en la impartición de justicia, ya que recordemos que aún el artículo 17 constitucional prevea la administración de justicia, ésta debe de garantizar la expeditéz en la tutela de justicia, circunstancia que no es valorada por el precepto disciplinario.

**Artículo 25.** Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables antes el tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”.

**Artículo 26-** El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

**I.-**Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;

**II.-**La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y

**III.-**Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

---

<sup>228</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Segundo Curso, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 727.

**Artículo 27.** La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

**I.-**En tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación, y

**II.-**En tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

**a)** Que se admita el recurso;

**b)** Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente, y

**c)** Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Un punto importante a resaltar, es que la Autoridad que resuelve este recurso, es la misma Autoridad que dictó el fallo en primera instancia, existiendo un grave problema, puesto que se advierte la violación al principio de imparcialidad en el servicio público y es evidente que, de buena o mala fe, va a pretender que prevalezca el acto impugnado, lo que puede llevar a la misma Autoridad precisamente al ser parcial al dictaminar; además pueden incurrir los aspectos, entre otras cosas, como la subjetividad, la pereza de revisar nuevamente la resolución, o bien la existencia de causales de impedimento al momento de resolver por segunda vez, ya que no se puede ser juez y parte al mismo tiempo. En estos supuestos la Autoridad debe actuar sin conceder preferencias o privilegios indebidos al mismo funcionario público.

Asimismo (por una parte y no se pone en tela de juicio) la LFRASP obedece a la garantía constitucional de administrar justicia, pues permite impugnar la resolución administrativa, sin embargo el recurso de revocación no obedece en su totalidad a la garantía constitucional 17, pues no solamente basta con que se administre justicia, sino que esta misma cumpla con la característica de ser una justicia exhaustiva, absoluta, derecho del que no se goza; además viola el precepto constitucional 14 segundo párrafo, ya que el mismo dispone que Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en

el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento<sup>229</sup> y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho y en este caso dichas formalidades, es decir el debido proceso legal, no se establece y por tanto no se agota en su integridad.

Respecto a la tramitación, substanciación y resolución por lo que toca al recurso de revocación, tal y como se precisó en el párrafo precedente se advierte la carencia de disposiciones del mismo, desprendiéndose que no puede ser objeto de supletoriedad, debido que en el CFPC no existe tal recurso.

Por lo que respecta a la segunda opción que prevé el artículo 25, se establece el Juicio de Nulidad ante el TFJFA, mismo que resulta de mejor regulación, ya que se dedica para su estudio una ley completa, implementando disposiciones en cuanto su alcance, pruebas, notificaciones, entre otros aspectos.

La impugnación de la resolución ante el Tribunal, por su parte, encuentra su fundamento en el artículo 25 de la LFRASP así como en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA)<sup>230</sup> en su artículo 2, ya que esta última consiente proceder contra las resoluciones mediante esta vía por conceder dicha facultad la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (LOTFJFA)<sup>231</sup> en su artículo 11 fracción XII, pues señala que el Tribunal posee la competencia para conocer resoluciones definitivas<sup>232</sup> que versen sobre sanciones impuestas a servidores responsables:

**Artículo 2 LFPCA.** El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa...

**Artículo 11 LOTFJFA.** El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:...

---

<sup>229</sup> Se invoca de nueva cuenta la Tesis Aislada expuesta en la nota al pie 2 del presente capítulo.

<sup>230</sup> Última reforma publicada en el Diario de la Federación, el día 27 de diciembre del año 2006. Contiene 79 artículos.

<sup>231</sup> Última reforma publicada en el Diario de la Federación, el día 26 de enero del año 2006.

<sup>232</sup> Entendiendo resolución definitiva cuando aquélla no admita recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.



XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.<sup>233</sup>

Adicionalmente, como se citó precedentemente, el ordenamiento de responsabilidades menciona que dicho Juicio no sólo se puede interponer en contra de la resolución administrativa que determine la sanción, sino que por igual se puede impugnar el fallo que resulte del recurso de revocación, permitiendo así un medio más de defensa.

El TFJFA es un ente que posee una naturaleza jurídica mixta, ya que el mismo además de fungir como un Órgano Administrativo que dicta sus fallos de manera autónoma e independiente, por igual sus fallos pueden ser impugnados mediante el Juicio de Amparo.

La vía procesal que se tramita ante el multicitado Tribunal, reviste el nombre de "Juicio de Nulidad", en el que su desarrollo procesal está contenido en la LFPCA, la cual consta de 79 artículos. La substanciación y resolución del juicio está contemplado en el Título II, el cual contiene nueve capítulos, dentro de los cuales se establecen las formalidades esenciales del procedimiento<sup>234</sup>, además de estatuir incidentes y medidas cautelares para el desenvolvimiento del mismo, entre otras cosas.

---

<sup>233</sup> Es importante señalar que ésta ley establece que procede contra sanciones establecidas bajo la LFRSP y no en contra de la LFRASP, pues recordemos que la primera de estas ya está derogada en materia administrativa, por tanto es necesaria la corrección en el sentido de que se reforme por LFRASP y se inhíba de la aplicación de la LFRSP.

<sup>234</sup> Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Diciembre de 1995, Tesis: P./J. 47/95, Página: 133, FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Éstas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa, 3) La oportunidad de alegar, y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

De ambos recursos, por igual se puede argüir atrevidamente que el hecho de establecer la LFRASP dos mecanismos de defensa, considero que se viola el principio procesal de igualdad de las partes ante la ley, pues en el supuesto de que dos servidores públicos, de cualquier naturaleza, se sitúen en las mismas circunstancias, en el cual uno opta por la vía de revocación y otro por la vía de nulidad, cada una gozará de diferente defensa, sin que se les establezca por igual los mismos derechos de audiencia y de defensa, puesto que el Juicio de Nulidad goza de una mayor y mejor regulación en la substanciación del procedimiento y en el recurso de revocación no se revisten formalidades esenciales en su tramitación y substanciación, resultando privilegios para una de las partes a pesar de que la misma parte tiene la opción de elegir.

Por otro lado, se precisó que el Poder Judicial de la Federación contempla una regulación especial para sus servidores públicos, el cual no establece recurso alguno que proceda en contra de las resoluciones sancionadoras, existiendo de habida cuenta una violación al principio de igualdad procesal, puesto que esta ley no contempla la existencia de recursos y la LFRASP si, advirtiéndose que los servidores públicos, ya sean administrativos o legislativos y otros de índole judicial, los mismos no contarán con los mismos medios de defensa legal para hacerlos valer en juicio.<sup>235</sup>

Por último, los recursos expuestos pueden ser concurridos ante instancia judicial mediante el Juicio de Amparo; procedimiento importante para combatir las resoluciones una vez agotados los recursos legales, el cual surge con la finalidad de proteger los derechos fundamentales constitucionales.<sup>236</sup>

---

<sup>235</sup> Artículo 100 constitucional. Recordemos que sólo existe el Juicio de Amparo, y además el recurso de revisión administrativa pero el mismo sólo se puede hacer valer por los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito en el supuesto de destitución.

<sup>236</sup> El Juicio de Amparo se constituye como un medio de defensa constitucional que procede en contra de las leyes o autoridades que violen las garantías individuales de los gobernados, con la finalidad de restituir las garantías violadas, o bien, evitar la violación de las mismas. Dicho medio constitucional de defensa puede substanciarse por dos vías, es decir, de acuerdo a la naturaleza del acto reclamado procede el Amparo Directo o Indirecto. El Juicio de Amparo Indirecto o biinstancial es substanciado ante un Juez de Distrito, con la posibilidad de ser revisado por otro órgano superior mediante el recurso de revisión o queja previstos en la ley de la materia, y el cual procede en contra de normas generales inconstitucionales, en contra de actos administrativos, contra actos dentro y fuera del juicio que sean de imposible reparación, que afecten a terceros o bien, en contra de actos del Ministerio Público.

Como es sabido este juicio es una de las mayores instancias que vela por la inviolabilidad constitucional y ante las cuales el agraviado puede impugnar resoluciones o evitar violaciones a las garantías constitucionales, ya que el mismo permite que el interesado pueda ser restituido de sus garantías o bien, evitar una imposible reparación en su esfera jurídica. Para su interposición por lo que respecta al presente tema, depende del acto del cual se trate, ante qué autoridad se interpone así como en la etapa procesal en que se sitúe, para saber porqué vía acudir al amparo y protección constitucional.

En cuestión a las **Notificaciones**, no se establece mediante qué medio podrán realizarse, cuándo surten sus efectos, plazo en que deberán realizarse así como su impugnación, o bien, los términos en los que se deberán realizar las mismas, ya que como ejemplo está que no existe término para notificar el fincamiento de un procedimiento de responsabilidad administrativa. Recordemos que las notificaciones son diligencias de información muy importantes en todo procedimiento, pues las mismas permiten el comunicar precisamente el estado procesal y de esta manera hacer valer tus pretensiones.

Es absurdo tratar suplir las deficiencias en materia de notificaciones arguyendo que las mismas se mencionan en el cuerpo de la ley y que con eso es más que suficiente para que proceda la supletoriedad, pero la palabra notificación sólo se menciona una sola vez, no más, y no considero que sea un argumento suficientemente sólido para emplear la supletoriedad.

En materia de **Incidentes** no se prevén y por tanto no existe supletoriedad, pues no se habla sobre la existencia de figuras jurídicas tales como la acumulación, nulidad de actuaciones, la competencia, personalidad.

---

Por lo que respecta al Amparo Directo o uniinstancial, es aquél que procede en contra de sentencias, laudos o resoluciones, y que se desahoga ante el TCC o ante la SCJN en su facultad de atracción, que éste es el órgano que resuelve de manera definitiva, teniendo la posibilidad de ser revocado por el recurso de revisión.

La figura de la **Caducidad de la Instancia** no se establece y por tanto no es sujeto de supletoriedad. En la presente ley, aún corresponda de oficio la investigación, tramitación, substanciación y resolución, si la autoridad no realiza promoción alguna o la parte interesada no interviene en la conducción del juicio, se tendría la necesidad de preverse la caducidad de la instancia por la falta de interés jurídico, y de esta manera archivar el juicio.

La **Improcedencia** no se alude en la ley. No señala motivos para desechar la denuncia o queja presentada. Por ejemplo, que las denuncias o quejas anónimas no pueden ser partícipes en la investigación y fincamiento de responsabilidad, por lo mismo de que el asunto requiere seriedad para su abocamiento y no se puede estar en el anonimato, teniendo como único recurso legal el desechamiento de la misma por resultar improcedente. O bien, en la hipótesis de que no tenga sustento la denuncia o queja.

En la mayoría de las ocasiones, siempre existe algún **impedimento** para conocer sobre el litigio, ya sea por tener parentesco, interés, relación de amistad o enemistad u otro tipo de vinculación jurídica entre las partes y el juzgador; ante tal circunstancia de estar impedido, es inminente que el juzgador se excuse, o bien, que en caso de no hacerlo, la parte agraviada del impedimento recuse al mismo. El hecho de no existir regulación alguna, o mejor dicho, impedimentos para no conocer de la controversia, el juzgador puede conocer libremente del mismo, pues no existe obligación alguna de excusarse y mucho menos sanción al respecto. Razón por la que si la LFRASP no contempla dicha institución jurídica y que la misma no es sujeta de supletoriedad, por ende ésta debe garantizar dicha institución jurídica en el sentido de que se debe impartir una justicia imparcial, objeto que no se cumple.

Los **términos y plazos** en todo proceso permiten que el juicio no se dilate, tenga celeridad, y no dure varios años en curso. El hecho de que la ley de la materia no establezca días hábiles o inhábiles, permite que las diligencias se

puedan practicar en cualquier momento, sin necesidad de habilitar los días considerados inhábiles (fines de semana, festivos, días de suspensión de labores de la dependencia... por más absurdo que se escuche), cómo se computarán los días, cuándo se pueden suspender y bajo qué causas, así como ampliar los términos que señala la ley. Como se señalaba en líneas precedentes, los términos deben cumplirse, o se causaría perjuicio en la integración de los procedimientos, dándonos como consecuencia la dilación interminable e infinita de los procedimientos.

En el presente capitulado se visualiza la carencia de las formalidades previstas en nuestra Carta Magna, disposiciones e instituciones, sobresaliendo la inseguridad jurídica.

El análisis que se realiza es en base a un estricto apego a lo que señala y establece la LFRASP, pues recordemos aquél principio que reza que lo que no distingue la ley, no lo distingue el humano y que otro tanto además menciona que la Autoridad sólo está obligada a lo que establece la ley y no puede ir más allá de la misma. Por tanto, esta ley se considera insuficiente y deficiente para su aplicación, situándose el servidor público en un estado de indefensión violatorio a sus derechos de defensa.

Así se puede concluir que el problema de la garantía de seguridad jurídica, deriva de las ambigüedades que contiene la LFRASP.

## CONCLUSIONES

La razón de la LFRASP de acuerdo a los artículos 109 y 113 constitucionales, es indiscutiblemente salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el desempeño de las obligaciones del servicio público, y en caso de trasgresión a los mismos, sancionar dichas conductas a través de un procedimiento establecido en la ley de la materia.

Bajo esa tesitura y enfocándonos así en la LFRASP, el desarrollo de la presente investigación prestó atenta atención a la garantía constitucional de la seguridad jurídica en la LFRASP, advirtiéndose que dicha figura jurídica en la precitada ley y en la esfera jurídica de los servidores públicos es oscilante, concluyéndose que los preceptos legales de la norma general disciplinaria deben atender las irregularidades de la norma misma así como a los reclamos jurídicos de la sociedad, buscando con ello que las normas jurídicas sean adecuadas para la administración de justicia, el respeto a sus derechos procesales en un juicio, así como la fundamentación y motivación de la causa legal, tal y como lo establecen los preceptos legales 14, 16 y 17 constitucional. De ahí que la tesis aquí expuesta tiene la razón de su existencia.

Se arribó a tales garantías, debido a las omisiones e irregularidades contenidas en la LFRASP, consistentes éstas en primer término, en la deficiencia de los artículos que reglamentan el procedimiento tanto en primera como en segunda instancia, pues a pesar de que existe materialmente una regulación del abocamiento y fincamiento de responsabilidad administrativa en la legislación de la materia, así como la existencia de un recurso que permita la revocación de la resolución que recaiga del mismo, sus instituciones así como sus disposiciones jurídicas son escasas, verbigracia, las disposiciones relativas a los términos y plazos, notificaciones, pruebas, incidentes, improcedencia, impedimentos, si existe nulidad en el procedimiento (considerándose la ambigüedad de los hechos que se le imputen al funcionario), la falta de alegatos como formalidad esencial del

procedimiento, un capitulado que estudie exhaustivamente las disposiciones relativas al recurso de revocación, es decir su tramitación, investigación, substanciación y resolución, así como la Autoridad competente para resolver dicho recurso...es decir, la carencia de un debido proceso, ambigüedades evidentes tanto en primera como en segunda instancia que vulneran las garantías esenciales precisadas en el párrafo precedente, es decir, el debido derecho de audiencia (ser debidamente escuchado) y defensa (poder ofrecer las pruebas que permitan acreditar los extremos de mis pretensiones), pues si los funcionarios públicos en un momento dado se sitúan en la hipótesis de ser sujetos a un procedimiento disciplinario, o en el supuesto de situarse en la substanciación del recurso en segunda instancia, éstos se ven desprovistos de toda acción y derecho para defenderse ante la Autoridad, ubicándose dicho funcionario en un severo estado de indefensión y por consiguiente en incertidumbre jurídica.

Indudablemente se deben buscar normas que tengan un importante contenido jurídico.

Sin embargo a través de la presente obra, se analizó que los legisladores han deliberado que la LFRASP subsana aquellas lagunas por medio de la figura jurídica de la *suple toriedad*, siendo que ésta misma es la que refuta su propia aplicación en la ley, pues basta observar en el desarrollo del capítulo III que los requisitos que se requieren para su aplicación no son del todo cumplidos, rechazándose por sí misma su aplicación; aunado a que la Autoridad no puede extralimitarse en sus facultades e insertar figuras jurídicas en la ley. En tal sentido, se sigue evidenciando la ausencia, inexistencia, generalidad y deficiencia de las formalidades esenciales del procedimiento así como instituciones y disposiciones jurídicas en primera y segunda instancia del procedimiento disciplinario.

Por ende se concluye que el procedimiento administrativo en México es confuso, carente de instituciones, congruencia, armonía y transparencia, en virtud de que cada una de las disposiciones jurídicas de la ley, o no manejan el

procedimiento en primera y segunda instancia, o lo hacen de manera parcial y con estructuras propias y diferentes a otras leyes administrativas, lo que en el más grave de los casos, ocasiona frecuentemente un lamentable estado de indefensión, tanto para el gobernado, como para el mismo servidor público.

Por otro lado, se arriban las garantías constitucionales por los distintos ordenamientos jurídicos que regulan la materia de responsabilidades de los servidores públicos, creando inconcusamente una atmósfera de incertidumbre en la aplicación de los mismos por las diversas Autoridades.

Por lo que atento a ello se precisa que es evidente que el incremento de dichas legislaciones en materia disciplinaria han ocasionado un conflicto de criterios sobre las formalidades a utilizar en el fincamiento de responsabilidades del funcionario, a tal grado que ya no es posible sostener una uniformidad del procedimiento así como la naturaleza jurídica del mismo, ya que en las formalidades se incorporan instituciones de índole civil, administrativo y penal, por la cuestión de la figura de la supletoriedad, así como la existencia de figuras o procedimientos diferentes en las diversas leyes disciplinarias; la Ley de la Materia en su artículo 2 es muy clara y precisa al establecer que la ley aplica a todo servidor público que se encuentre regulado bajo el artículo 108 constitucional.

Estas discrepancias traen indiscutiblemente la existencia de privilegios para unos o la existencia de violaciones para otros, las cuales se presumen de la aplicación de las diversas normas sobre los diversos sujetos al momento de sancionarlos.

Considerando que la ley positiva en el sistema legal mexicano es la que reina, debemos tener en claro que el fortalecimiento del sistema de responsabilidades es una decisión política de primera importancia, que necesariamente tendrá sus efectos en la consolidación de sistema democrático. Razón por la cual, que esta decisión deba plasmarse en la Constitución así como



en la LFRASP, sin perjuicio de las necesarias particularizaciones que habrán de establecer las respectivas legislaturas locales en las correspondientes leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

## PROPUESTA

A través del estudio, análisis y exposición de los conceptos que comprende la presente obra, así como la ilustración de las diversas problemáticas que presenta actualmente la ley disciplinaria, se evidencia inconcusamente la incertidumbre jurídica en la que se sitúan los servidores públicos al substanciarse un procedimiento de responsabilidad administrativa en su contra.

En atención a ello y a la conclusión de la presente tesis, se arriba a la propuesta de insertar un nuevo Título que prevea capitulados que contengan instituciones jurídicas propias, que permita llevar a cabo un procedimiento apegado a la garantía de seguridad jurídica, sin que la misma sea objeto de supletoriedad; es decir que establezca un sistema legal que contenga bases sólidas y efectividad creciente, contemplando normas y disposiciones que establezcan las formalidades esenciales del procedimiento, que esté dentro del marco del debido proceso legal que establece el Derecho Constitucional Procesal, con la finalidad de que exista seguridad y uniformidad en su aplicación para los servidores públicos del gobierno mexicano.

La propuesta que se presenta supera una deficiencia que ha venido mostrando nuestra legislación: la falta de un sistema que regule la seguridad jurídica en el procedimiento de responsabilidad administrativa; renovación ésta que permitirá cumplir con los objetivos del Estado de Derecho.

Por ello es necesario deliberar los siguientes puntos expuestos en el capitulo de la presente investigación:

Como analizamos a través del desarrollo de la presente obra, se evidencia la escasez de normas relativas a la buena administración de justicia para el servidor público, es decir, insuficiencia de preceptos legales referentes a instituciones,

disposiciones y formalidades esenciales en la LFRASP. De esto se señala lo siguiente:

1. En primer término que exista una definición de lo que se considera servidor público, a efecto de saber si la persona a la que se pretende fincar responsabilidad es sujeta a la misma, pues la existente en la CPEUM es ambigua.
2. Que exista un apartado en el que se citen sus derechos así como sus obligaciones, sin que se dé cabida a la facultad discrecional de la Autoridad, ya que en la totalidad del cuerpo disciplinario no se mencionan derechos; y en cuestión de obligaciones, se habla de una imprecisión de los supuestos jurídicos en los cuales los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad administrativa.
3. Desechar denuncias anónimas, pues las mismas carecen de veracidad, de sustento jurídico, ya que debe existir certeza de los hechos que se le imputan al servidor público (pudiendo ser la presentación de la misma una hipótesis de improcedencia).
4. Que el actuar de las Autoridades en la substanciación y resolución del procedimiento disciplinario se constriña a los parámetros establecidos por la LFRASP, sin que éstas tengan la facultad de determinar sistemas que juzguen convenientes para su tramitación, tal y como lo determina el numeral 11 de la LFRASP, pues al materializarse tal hipótesis permitiría la pluralidad de normas y en obiedad, a su coexistencia, tal y como se permite en el Poder Judicial.
5. La precisión de las formalidades esenciales del procedimiento así como la existencia de instituciones jurídicas, puesto que la supletoriedad no

puede ser objeto de aplicación en la LFRASP, (como quedó preciado en líneas precedentes), tales como:

- a. Requisitos indispensables que debe contener la denuncia, así como del informe rendido por el servidor público responsable; sin sujetarse a formulismos.
- b. Prever un capítulo o apartado de Notificaciones, en el que se establezcan los tipos de notificaciones, efectos y nulidad de las mismas, así como su impugnación.
- c. Lo concerniente al periodo probatorio, tales como ofrecimiento, admisión y rechazo; pruebas supervenientes, objeción y desahogo, pues si bien es cierto se enuncia el término a efecto de ofrecer pruebas así como la supletoriedad en cuestión a su valoración, no menos cierto es que la misma ley en su ordinal 47 es limitativa en el actuar de la figura de la supletoriedad; impidiendo que la aplicación de la norma común vaya más allá que la valoración antedicha.
- d. Impedimentos de las Autoridades a efecto de conocer la responsabilidad del funcionario público, ya que en la actualidad como es de explorado derecho, el poder está en manos de unos cuantos y estos cuantos en la mayoría de los casos son familiares o amigos.
- e. Preverse la figura de la Caducidad de la instancia durante la substanciación del procedimiento, con el objeto de evitar la inactividad del juicio, tanto por parte de la Autoridad sancionadora así como de quien denuncia o queja.

Se precisa que dicha institución únicamente operará durante el tiempo que esté en trámite el procedimiento y no una vez que esté en etapa resolutoria, pues la misión de dictar el fallo dentro del término legal que establece la LFRASP en su artículo 21 fracción III, no es señal de caducidad, pues la falta del Órgano administrativo de sancionar es un acto que atañe el orden público y no puede quedar como un acto discrecional de quien juzga. Al efecto se cita el siguiente criterio jurisprudencial:

No. Registro: 174,609  
 Jurisprudencia  
 Materia(s): Administrativa  
 Novena Época  
 Instancia: Segunda Sala  
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
 XXIV, Julio de 2006  
 Tesis: 2a./J. 85/2006  
 Página: 396

**RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA AUTORIDAD COMPETENTE NO CADUCA UNA VEZ TRANSCURRIDO EL PLAZO DE 45 DÍAS HÁBILES QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA O EL DE AMPLIACIÓN QUE SEÑALA EL PROPIO PRECEPTO.** De la interpretación del numeral citado se concluye que el hecho de que la autoridad administrativa no emita la resolución sancionatoria dentro del plazo de 45 días hábiles o, en su caso, al concluir la ampliación de éste, no es motivo para que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos se extinga por caducidad de las facultades de aquélla, pues para ello es necesario que dicho supuesto se hubiera previsto expresamente en el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, lo cual no sucede. Además, la omisión de dictar el acto sancionatorio no agota la competencia del órgano administrativo, pues se trata de una facultad que ejerce el titular de éste, que en todo caso 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 citada; admitir lo contrario, esto es, que la mencionada omisión constituye una causa eficiente de extinción de facultades, sería tanto como considerar que el poder sancionador del Estado se ejerce discrecionalmente, quedando sujeto a la voluntad de quienes tienen la facultad de imponer las sanciones.

Contradicción de tesis 68/2006-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Décimo Tercero, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 24 de mayo de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Bertín Vázquez González.

Tesis de jurisprudencia 85/2006. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dos de junio de dos mil seis.

- f. Términos y plazos, con el objeto de que la investigación se rija bajo el principio tutelado por el precepto constitucional 17, consistente en justicia expedita y pronta
  - g. Prever medidas de apremio para las Autoridades disciplinarias cuando las mismas no actúen dentro de los términos legales (no señalar fecha para el desahogo de la audiencia de pruebas o no dictar la resolución dentro del término de 45 días, entre otras).
  - h. Integrar al ordenamiento disciplinario la institución de Incidentes, mismos que permitirán resolver cuestiones trascendentales en el procedimiento, tales como la acumulación, reposición de autos, personalidad, nulidades, competencia, entre otros.
6. Prever la etapa de alegatos, misma que por jurisprudencia se ha considerado parte esencial del procedimiento y que en el caso de obviarla, se violarían las garantías de seguridad jurídicas guardadas bajo la máxima norma en nuestro país.
7. Se inhiba de conocer en segunda instancia la Autoridad sancionadora, pues el hecho de que la misma substancie el procedimiento implica la parcialidad, en razón de ser juez y parte al mismo tiempo; subjetividad en su determinación, revocación de los propios actos y violación el principio de control de poderes; y consecuente a ello la anulación del recurso de revocación, ya que de éste se advierte que no beneficia su aplicación por contener disposiciones deficientes para su substanciación.
- a. En consecuencia se considera que como único recurso de impugnación, exista el Juicio de Nulidad ante el TFJFA, y

consiguientemente el Juicio de Amparo; es decir, que las Autoridades competentes sean el TFJFA, de naturaleza administrativa y los TCC, de naturaleza judicial, permitiendo así el control de poderes y una mejor impartición de justicia para el funcionario público.

- b. De igual manera, es factible establecer la posibilidad de impugnar dicha resolución mediante juicio de amparo en forma directa, sin la necesidad de agotar previamente el juicio contencioso ante el TFJFA, en virtud de que la LFPCA prevé mayores requisitos que la Ley de Amparo (LA) para conceder la suspensión del acto impugnado, materializándose con ello la excepción al principio de definitividad establecido en el artículo 73 fracción XV de la LA. Sirve de apoyo los siguientes criterios:

No. Registro: 172,342

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXV, Mayo de 2007

Tesis: 2a./J. 56/2007

Página: 1103

**RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO CORRESPONDIENTE, PREVIAMENTE AL AMPARO, AL PREVER EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY QUE RIGE EL JUICIO DE GARANTÍAS.** Del

examen comparativo del citado precepto con los artículos 124, 125 y 135 de la Ley de Amparo, se advierte que se actualiza la excepción al principio de definitividad prevista en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, en virtud de que el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece mayores requisitos para conceder la suspensión del acto reclamado que la Ley de Amparo, a saber: 1) circunscribe la posibilidad de solicitar la medida cautelar a los supuestos en que la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución; 2) obliga al solicitante a ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de la garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución; 3) obliga a ofrecer garantía mediante billete de depósito o póliza de fianza, para reparar los daños o

indemnizar por los perjuicios que pudieran causarse a la demandada o terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio -debiendo expedir dichos documentos a favor de las partes demandadas-; 4) constriñe a exponer en el escrito de solicitud de suspensión, las razones por las cuales se considera que se debe otorgar la medida cautelar y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite; 5) condiciona el otorgamiento de la suspensión a que, sin entrar al fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto impugnado; y, 6) establece que se otorgará la suspensión si la solicitud es promovida por la autoridad demandada por haberse concedido indebidamente. En ese tenor, al actualizarse la excepción al principio de definitividad aludido, es factible acudir directamente al juicio de amparo sin agotar previamente el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Contradicción de tesis 39/2007-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Primero y Décimo Segundo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 21 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Tesis de jurisprudencia 56/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciocho de abril de dos mil siete.

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVIII, Septiembre 2008

Tesis: 2a. /J. 109/2008

Página: 232-233

**RECURSO DE REVISIÓN, NO ES NECESARIO AGOTAR EL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.** Conforme al artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, los afectados por los actos o resolución de las autoridades administrativas o de organismos descentralizados que se rijan por ese ordenamiento, entre los que se encuentre Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una distancia, o resuelvan un expediente, pueden de manera optativa impugnarlos a través del recurso de revisión en sede administrativa o mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; por consiguiente, resulta innecesario agotar el recurso de revisión en mención previamente a la promoción del juicio constitucional, pues dada la optatividad de dicho medio de impugnación, no puede dotársele de una obligatoriedad que no lo caracteriza, máxime si como en la especie, se actualiza una excepción al principio de definitividad, al exigir el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (ordenamiento legal que derogó las disposiciones del Código Fiscal de la Federación relativas al juicio contencioso administrativo) mayores requisitos que la Ley de Amparo para conceder la suspensión del acto reclamado, los que consistente en: 1) circunscribe la posibilidad de solicitar la medida cautelar a los supuestos en que la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución; 2) obliga al solicitante a ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de la garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución; 3) obliga a ofrecer garantía mediante billete de depósito o póliza de fianza, para reparar los daños o indemnizar por los perjuicios que pudieran causarse a la



demandada o terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio -debiendo expedir dichos documentos a favor de las partes demandadas-; 4) constriñe a exponer en el escrito de solicitud de suspensión, las razones por las cuales se considera que se debe otorgar la medida cautelar y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite; 5) condiciona el otorgamiento de la suspensión a que, sin entrar al fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto impugnado; y, 6) establece que se otorgará la suspensión si la solicitud es promovida por la autoridad demandada por haberse concedido indebidamente. Por tanto, los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas o los organismos descentralizados pueden acudir al juicio de amparo indirecto sin agotar el recurso de revisión establecido en el artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Contradicción de tesis 69/2008-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Séptimo y Decimosexto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 25 de junio de 2008. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Tesis de jurisprudencia 109/2008. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dos de julio de dos mil ocho.

8. Una vez el fincamiento de responsabilidad, además de la imposición de sanciones, la existencia de la enmienda del error, es decir, la realización del acto omiso, o bien, en su caso la reparación del daño que cometió en lo que toca al acto que realizó de manera negligente.

Se trata de una ley que contemple todas y cada una de las formalidades esenciales del procedimiento así como la introducción de instituciones jurídicas para la seguridad jurídica del procedimientos y por ende, sus resoluciones.

La coexistencia de normas a nivel Federal para el mismo fin como se ha repetido incansablemente, ya que existe la LFRASP (como norma secundaria suprema de la materia), la LOPGR, la LOPJF, las disposiciones que se establecen en los reglamentos del CJF, el de la SCJN, así como del TEPJF, y muchas más como se mencionó en el cuerpo de la presente investigación.

Recordemos que cada cual aún tengan el mismo fin, que es investigar, tramitar, resolver y sancionar, los procedimientos difieren sustancialmente, exigiendo ante esto como consecuencia que impere un único cuerpo normativo a

nivel federal para los tres poderes, pues esto permitirá la igualdad de los sujetos ante el procedimiento, evitando violaciones, omisiones, privilegios o mayores beneficios para un servidor que se sitúa en el poder judicial o en el administrativo. Y a consecuencia de ello, la abrogación de las normas generales que regulen la materia de responsabilidad administrativa así como la derogación del artículo 11 de la LFRASP, el cual da lugar a que las Autoridades actúen autónomamente en el sentido de establecer discrecionalmente los sistemas para identificar, investigar y determinar la responsabilidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, México, Porrúa, 2000.
- Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1999.
- Aguilar Camacho, Mario Jesús, *Acto de Gobierno*, México, Porrúa, 2005.
- Amaya Barón, Mario Ismael, *El Procedimiento de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, presupuestos y alcances*, México, Ángel, 2004,
- Andrade Sánchez, Eduardo J., *Teoría General del Estado*, México, Oxford, 2003.
- Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado Teórico Práctico De Los Recursos Administrativos*, México, Porrúa, 1999.
- Arroyo Herrera, Juan Francisco, *Régimen Jurídico del Servidor Público*, México, Porrúa. 3ª Ed., 2000.
- Báez Martínez, Roberto, *Manual De Derecho Administrativo*, México, Trillas, 1997.
- Béjar Rivera, Luis José, *Curso de Derecho Administrativo*, México, Oxford, 2007.
- Bobbio, Norberto, *La Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Bolaños Linares, Rigel, *Derecho Laboral Burocrático*, México, Porrúa, 2003.
- Borrajó Dacruz, Efrén, *Introducción al Derecho del Trabajo*, Madrid, Tecnos, 9ª. Ed., 1996.
- Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*, México, Porrúa, 1982.
- Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Historia de la Constitución Política de México*, México, Porrúa, 2004.
- Dávalos, José, *Derecho del Trabajo I*, México, Porrúa, 9ª. Ed., 1999.
- De Buen, Néstor, *Derecho del Trabajo*, México, Porrúa, 1999.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, México, LIMUSA, 1999.

Dimock, Marshall, *The Meaning of Scope in Public Administration*, New York, Russell and Russell, 1967.

Durán Trujillo, Rafael, *Nociones de Responsabilidad Civil*, Argentina, Temis, 1957.

Félix Tapia, Ricardo De la Luz, *Procedimiento Administrativo Disciplinario*, México, SISTA, 1991.

Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1993.

Galindo Camacho, Miguel, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1997.

Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho Constitucional y Administración de las Entidades Federativas*, México, UNAM, 2000.

Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, México, UNAM, 7ª. Ed., 1987.

González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, México, Porrúa, 1995.

García Ramírez, Sergio, *Curso de Derecho Procesal Penal*, México, Porrúa, 5ª. Ed., 1989.

Gordillo, Agustín, *Tratado De Derecho Administrativo*, Argentina, Fundación de Derecho Administrativo, 2000.

Guerrero Orozco, Omar, *Teoría Administrativa del Estado*, México, Oxford, 2000.

Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano: Teoría del Derecho y Crítica a la Forma en que se aplica ese Derecho por múltiples Funcionarios de los Estados*, México, Porrúa, 1993.

Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho de las Obligaciones*, México, Porrúa, 15ª. Ed., 2003.

Harmon, Michael M., Mayer, Richard T., *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Haro Bélchez, Guillermo, *Derecho De La Función Pública*, México, ECASA, 1993.

Herrera Pérez, Agustín, *Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, México, Carsa, 1ª.Ed., 1991.

Jellinek, George, *Teoría General del Estado*, tr. Fernando de los Ríos, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

Llano Cifuentes, Carlos, *El Empresario*, México, McGraw-Hill, 1991.

Margain Manautou Emilio, *El Recurso Administrativo En México*, México, Porrúa, 1999.

Margain Manautou, Emilio, *Introducción al estudio del Derecho Administrativo Mexicano*, México, Porrúa, 1997.

Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo*, México, Oxford, 1997.

Meléndez George, León Magno, *Derecho Burocrático (incertidumbre jurídica)*. México, Porrúa, 2005.

Morales Martínez, Rafael I., *Derecho Burocrático*, México, Oxford, 2000.

Morales Paulín, Carlos A., *Derecho Burocrático*, México, Porrúa, 1995.

Morales Paulín, Carlos A, *El Proceso Administrativo Público*, México, Porrúa, 1999.

Nava Negrete, Alfonso, *Desconcentración*, México, Porrúa, 1985.

Nava Negrete, Alfonso, *La Función Pública*, Diccionario Jurídico Mexicano. México, Porrúa, Diccionario Jurídico Mexicano, tomo IV, 1985.

Nieto, Santiago y Medina Pérez, Yamile, *Control Externo y responsabilidad de los servidores públicos del DF*, México, UNAM, 2005.

Olivera Toro, Jorge, *Manual De Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1988.

Ortiz Ahlf, Loretta, *Derecho Internacional Público*, México, Oxford, 2000.

Parada, Ramón, *Derecho Administrativo*, México, Marcial Pons, 2000.

Pereira Menaut, Antonio Carlos, *Lecciones De Teoría Constitucional*, México, UNAM, 2000.

Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado: Teoría Política*, México, Porrúa, 1994.

Rabasa, Emilio O., *Historia De Las Constituciones Mexicanas*, México, UNAM, 2002.

Sánchez Gómez, Narciso, *Primer Curso De Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1998.

Sánchez Pichardo, Alberto C., *Los Medios De Impugnación En Materia Administrativa*, México, Porrúa, 2004.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo: Primer Curso Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, México, Porrúa, 1998.

Stein, Lorenzo, *Movimientos Sociales y Monarquía*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales De México: 1808-2002*, México, Porrúa, 2002.

*Tendencias Actuales del Derecho Burocrático, Alcances, evolución, conceptos y perspectivas*. México, Universidad Autónoma de Nuevo León. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Colegio de Criminología, 1999.

Vallina Velarde, Juan Luis de la, *Desconcentración Administrativa*, España, Revista de Administración Pública, 1961.