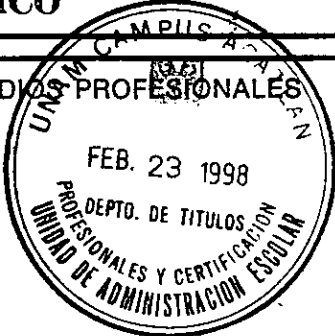


185  
Zef



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

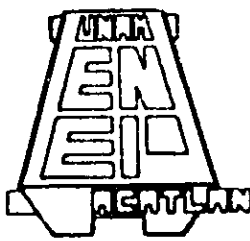
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN



LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS  
EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES  
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

TRABAJO TERMINAL DEL  
SEMINARIO TALLER  
EXTRACURRICULAR  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
ALBERTO LOZANO GONZALEZ

ASESOR: LIC. EDUARDO BECERRIL VEGA.



SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEX.

1998.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

258868



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A mi padre, Dios,  
porque de él es la fuerza  
con que se culminó este trabajo.**

**A mi padre  
Donato Lozano López,  
por su lucha incansable para  
hacer de mí un triunfador.**

**A mi madre  
Julia González Varela,  
por sus incontables fatigas y  
desveladas, así como su  
innegable apoyo y  
comprensión.**

**A mis hermanos  
Diana, Fernando y Lorena,  
por su cariño y aliento.**

**A mi compañera de siempre,  
Griselda Hernández, por su  
apoyo, aliento, y sobre todo  
por su amor. tm fec.**

**A mi amigo Juan Antonio,  
por su incondicional amistad.**

**A mis compañeros y amigos  
de la E.N.E.P. Acatlán  
Juan Manuel Acuña  
Javier Vargas, Patricia  
Ramos, Ma. Rosa Ventura,  
Benito Mata, Osiris Vázquez,  
Rubén Molina, Norma Cureño  
por todos los momentos  
difíciles y divertidos que  
compartimos**

**A mis amigos del Seminario  
Taller Extracurricular,  
Manuel Díaz, Alejandro Ramírez y  
Eduardo Vargas, por su apreciable  
solidaridad y ánimo.**

**A todos mis compañeros y  
amigos de la S.E.P. que  
conflaron en mí y nunca  
dejaron de apoyarme.**

**A mi asesor  
Lic. Eduardo Becerril Vega,  
por su tiempo y colaboración.**

**A mis maestros  
Lic. Ma. Eugenia Peredo  
García Villalobos  
Lic. Ma Cristina Poo Echaniz  
Lic. José Martínez Ochoa,  
por compartir un poco de su  
sabiduría.**

**A la Escuela Nacional de  
Estudios Profesionales Acatlán,  
Universidad Nacional Autónoma de México,  
por darme la oportunidad de llevar en alto  
su nombre y sus colores.**

**A TODOS ELLOS, GRACIAS.**

**LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS  
PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL DE  
RESPONSABILIDADES  
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

# CONTENIDO

<b>INTRODUCCION</b>	<b>VI</b>
<b>PARTE 1. ESTRUCTURA POLITICA</b>	
1.1 Reseña Histórica	3
◆ La Polis Griega	
◆ Roma	
◆ Edad Media	
◆ El Renacimiento	
◆ Los Estados Democráticos Liberales	
1.2 Concepto	11
◆ Concepto Gramatical	
◆ Teoría Clásica	
◆ Feudalismo	
◆ Epoca Moderna	
1.3 Elementos	15
◆ Territorio	
◆ Población	
◆ Gobierno	
1.4 Fines	19
◆ El bien Común	
◆ La Coordinación	
◆ La Ayuda	
◆ La Justicia	
1.5 La División de Poderes	22
◆ Aristóteles	
◆ Montesquieu	
1.6 La Función Pública	24
1.7 Poder Sancionador del Estado	27

## **PARTE 2. LA FUNCION PUBLICA ADMINISTRATIVA EN MEXICO**

<b>2.1 Concepto Doctrinario</b>	<b>32</b>
◆ Marco Jurídico de la Administración Pública	
◆ Reglamentos	
◆ Decretos	
◆ Circulares	
<b>2.2 La Administración Pública a partir de la Constitución de 1824 hasta la de 1917</b>	<b>38</b>
◆ Constitución de 1824	
◆ Las Leyes Constitucionales de 1836	
◆ Las Bases Orgánicas de 1843	
◆ La Constitución de 1857	
◆ La Constitución de 1917	
<b>2.3 Potestad Sancionadora Del Ejecutivo Federal</b>	<b>50</b>
<b>2.4 La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo como parte de la Administración Pública Federal.</b>	<b>52</b>
◆ Concepto de Secretaria de Estado	
◆ Antecedentes delas Secretarías de Estado en México	
◆ Su evolución	
◆ Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	
<b>2.5 Marco Teórico Jurídico de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.</b>	<b>60</b>
◆ Antecedentes	
<b>2.6 Ley Federal de Procedimiento Administrativo</b>	<b>64</b>
◆ Fundamento Constitucional	
◆ Ambito de Eficacia	
◆ Ambito de Aplicación	
◆ Principio de Competencia	
◆ Principio de Imparcialidad	
◆ Principio In Dubio Actione	
◆ Principio de Oficiosidad	



- ◆ Principio de Silencio Administrativo
- ◆ Principio de Exigencia de Legitimación
- ◆ Principio de Acceso al Expediente Administrativo
- ◆ Principio de Gratuidad en el Procedimiento Administrativo
- ◆ Principio de Fijación de Términos y Notificaciones.

### **PARTE 3. LA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

3.1 El Proceso en General	73
◆ Concepto de Proceso	
◆ Proceso Jurídico	
3.2 Partes	77
◆ Las Partes en el Procedimiento Administrativo	
3.3 Finalidad	82
3.4 Proceso y Procedimiento	85
◆ Características del Proceso	
◆ Características del Procedimiento	
3.5 La Garantía de Legalidad y de Debido Proceso	88
◆ Principio de Legalidad	
◆ Consecuencias del Principio de Legalidad	
◆ Principio de Debido Proceso	
3.6 El Procedimiento Administrativo y la Substanciación del mismo	94
◆ Investigación	
◆ Instrucción	
◆ Decisión	
◆ Ejecución	
3.7 Jurisprudencia	102

### **PARTE 4. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

4.1 Fundamento Constitucional de las Sanciones Administrativas	108
◆ Antecedentes	

<b>4.2 Sanciones Administrativas Previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos</b>	<b>112</b>
* Apercibimiento Privado o Público	
* Amonestación Privada o Pública	
* Suspensión	
* Destitución del Puesto	
* Sanción Económica	
* Inhabilitación Temporal	
<b>4.3 Sanciones Administrativas</b>	<b>119</b>
* Sanciones Resarcitorias	
* Sanciones Restrictivas	
* Sanciones Correctivas	
* Sanciones Expulsivas	
* Sanciones Represivas	
<b>4.4 La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos</b>	<b>123</b>
* Constitución de Apatzingán	
* Las Siete Leyes de 1836	
* Las Bases Orgánicas de 1843	
* Constitución de 1857	
* Constitución de 1917	
* Reformas al Título IV Constitucional.	
<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>130</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	<b>133</b>

## INTRODUCCION

Todo Ejercicio de la potestad de cualquier Estado es un acto singular, de ahí que todos los individuos participantes de su vida se distinguen de los otros miembros de la colectividad con signos distintivos que los hacen diferentes. Son personas que se apoyan en recursos tanto humanos como materiales, económicos, entre otros, de naturaleza pública que les son conferidos para llevar a cabo los cometidos y así llega a los cometidos que tiene el Estado. Estas características de los llamados servidores públicos les inyectan una condición especial dentro del derecho que los diferencia de los demás rangos normativos y mantiene su diferencia frente a los demás gobernados, consecuentemente, el servidor público tiene diferentes responsabilidades.

El análisis que del sistema de aplicación de las sanciones administrativas considera la peculiar condición de aquél servidor público que previamente identificado como sujeto de una relación en el Derecho Público que integra todo un sistema llamado derecho disciplinario, se encarga de estudiar la relación del fenómeno disciplinario en el ámbito del poder con que cuenta, por el hecho de formar parte integrante de ese aparato que se llama Gobierno, además estudia a los sujetos de las relaciones en que se manifiesta dicho poder estatal, así como sus responsabilidades, la facultad disciplinaria, la aplicación de las sanciones y los procedimientos en que se basan para la aplicación de las mismas.

Nuestro punto de vista se circunscribe a la importancia que tiene el Estado desde un enfoque ontológico, el poder que nace de él, así como su responsabilidad de procurar una calidad de vida satisfactoria para todos sus integrantes, pudiendo hacerlo a través de la Administración Pública en su sector central, de ahí se desprende la responsabilidad de los servidores públicos en materia administrativa y, siendo más específicos, cuando se genera una relación entre el gobierno y el gobernado, en la que la responsabilidad del servidor público está de por medio, debido a que su actuar dentro de la Administración Pública, no debe impedir el buen despacho de las actividades gubernamentales.

Así encontramos que, con la aparición del Estado es innegable la aparición también de un poder sancionador para todos aquellos miembros que infrinjan la norma emanada del Poder Público; pero no sólo eso, sino también una potestad sancionadora para todos aquellos funcionarios que, a causa de la ineficiencia y conducta contrarias a los ideales del Estado, impiden la prosecución de los fines del mismo.

Tampoco podemos negar que existe un poder especial que sirve para que la disciplina de la organización jerárquica de mantenga, a fin de que el ejercicio del poder público esté de acuerdo o sea congruente, coherente con los valores fundamentales preestablecidos por el interés general.

La doctrina y la jurisprudencia administrativa utilizan diferentes enfoques para ubicar al derecho disciplinario y no se sabe aún si este pertenece al campo del derecho penal, laboral o es eminentemente administrativo.

Las condiciones en que se plasma el actuar del servidor público ha acarreado como consecuencia que, además de llegar a afectar la disciplina en el ejercicio de sus funciones, violentan los valores establecidos con antelación, de tal modo que cuando perturben el ejercicio de la función pública administrativa, estarán afectando también la esfera jurídica de los particulares.

Estudiamos también a la Administración Pública en su sector central, ubicándonos posteriormente en una de sus dependencias como lo es la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, enfocándonos en su reglamento interior, por la importancia que guarda el que esta secretaría sea la encargada, entre otras cosas, la competente de aplicar las sanciones administrativas apoyándose en las contralorías internas de las diversas dependencias del Poder Ejecutivo; avanzamos hacia la aplicación de las sanciones administrativas, analizando también la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, continuando con un repaso a cada una de

las sanciones previstas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para concluir con una visión panorámica de este último ordenamiento.

**PARTE I**  
**ESTRUCTURA POLITICA**

- 1.1 RESEÑA HISTORICA**
- 1.2 CONCEPTO DE ESTADO**
- 1.3 ELEMENTOS DEL ESTADO**
- 1.4 FINES DEL ESTADO**
- 1.5 LA DIVISION DE PODERES**
- 1.6 LA FUNCION PUBLICA**
- 1.7 PODER SANCIONADOR DEL ESTADO**

## 1.1 RESEÑA HISTORICA

Antes de cualquier consideración acerca de un ente que pudieramos denominar Estado o que resultara identificable como un antecedente del mismo, parece ser que fue el propio desarrollo social humano, el que permitió que se fuera fermentando el surgimiento de una agrupación mayor como ahora lo es el Estado.

El hombre, definido así por Aristóteles, es un ser social o un animal político; no podemos vivir en el aislamiento, y ésta característica de sociabilidad esencial que es propia del ser humano, lo hace vivir siempre en unión de otros.

Desde luego existen fenómenos aislados, pero éstos consituyen excepciones que confirman la regla y atienden a desviaciones de la conducta humana.

Toda convivencia tiene, desde luego, sus problemas y sus dificultades, pero a la larga, es preferida con toda su problemática a la vida aislada, que es opuesta a la vida humana.

Atendiendo a que el ser humano es producto de un proceso evolutivo, físico y cultural, debe considerarse que en sus primeras etapas gregarias, el hombre actuó como un nómada hasta que logró la seguridad de la agricultura e inició su sedentarismo, mérito en ello parece tener la mujer, quien al principio desarrollo labores agrícolas, mientras los varones se dedicaban a la cacería.

Desde luego, los primeros agrupamientos humanos debieron reconocer formas naturales de asociación como fueron: la familia de tipo antiguo y las asociaciones de familias que dieron lugar a tribus o clanes, cuya integración posterior y por formas políticas, permitieron el surgimiento de comunidades más numerosas y con principios de organización religiosas y jurídicas.



Desde éste enfoque, se plantea que el Estado es producto de una larga y cuidadosa evolución social del ser humano, con etapas de mayor desarrollo y también con etapas de aparente retroceso.

El Estado antiguo, en sus diferentes manifestaciones presenta ciertas características comunes que son:

1) Una organización teocrática, es decir, la existencia de una ideología religiosa, monoteísta o politeísta, que dio lugar al surgimiento de una clase gobernante sacerdotal, donde al máximo dirigente o rey, se le atribuía una naturaleza divina.

2) Dicho gobernante era autocrático y de naturaleza patriarcal, existiendo clases sociales bien definidas más o menos rígidas.

3) Paralelamente existían ideas de tipo mágico, poético o ético, habiendo surgido en la antigüedad algunas de las principales ideologías, teóricas moralistas que trataban de adecuar la conducta humana a la interpretación del universo y del entorno que rodeaba al Estado antiguo.

Es importante conocer la evolución del Estado comenzando por la polis griega, porque presenta características muy importantes y de gran trascendencia y proyección hacia los Estados modernos.

LA POLIS GRIEGA.- Por mucho tiempo se consideró a la *polis* griega como la organización política de la antigüedad, en realidad sí lo fue, pero no fue la única. La característica fundamental de la organización política griega es su omnipotencia, su potestad absoluta en relación con el individuo, que, por el contrario, no tenía más validéz en relación con la misma, con la organización política, que su capacidad para participar en ella a través de la elaboración de leyes. Las leyes, una vez formuladas, se imponían a los individuos de manera tal, que no les dejaban esfera alguna de libertad, en el sentido actual.

El ciudadano se encontraba en una situación similar a la de los hombres en el moderno socialismo, sólo tenían el valor de miembros de una comunidad, pero también se refleja la libertad individual.

La Polis griega del siglo V llegó a su más alto extremo. La concepción individualista afirmó la plena libertad social de los atenienses, además de su consagración a la polis. La libertad se entendió en un sentido doble: participación en la vida de la polis y, además, libertad de relación con el organismo político. Ya no existe en ésta época la subordinación total del individuo a la organización política, que era característica de la antigua polis. El poder político se había debilitado y se había corrompido su contenido ético, pues su fuerza era utilizada, no en provecho general, para el bien común de los ciudadanos, sino que se desviaba hacia el provecho de la facción que ocupaba el poder. Existe pues una gran distancia entre ésta polis y la antigua.

Por tanto, la organización política griega ateniense puede caracterizarse, en resumen, como una asociación de ciudadanos unitaria e independiente y que tiene por base leyes y autoridades propias. El hombre forma parte íntegramente de esa comunidad política, y por ello tiene implícitamente derecho a participar en la vida de la polis, derecho que le es reconocido de manera expresa, y además aunque no se le reconociera expresamente, disfrutaba también de capacidad jurídica privada.<sup>1</sup>

ROMA.- Los romanos adoptaron las ideas griegas, pero sin realizar mayores aportaciones, cobrando gran popularidad los pensamientos hedonistas: (cirenaicos y epicureos), que era lo mismo que el placer. Céneca distinguió dos tipos de Estado: civil y el racional, siendo primero el estado propiamente dicho y el segundo, caracterizándose como una sociedad de tipo moral y religioso.

Debe destacarse que en Roma hubo una concepción política enfocada al predominio del pueblo romano, y aunque su vida política fue variable y su forma de gobierno mixta, puesto que reunió elementos de monarquía, aristocracia y democracia, se tuvo una clara división de las

---

<sup>1</sup> PORRUA PEREZ Francisco. Teoría del Estado, edit. Porrúa, S.A., México, 1980

funciones de los órganos de poder, que se fue perdiendo en la época imperial, pero que dejó una profunda huella por el profundo sentido jurídico de ese pueblo.

Puede decirse que el Estado romano compartía algunos elementos comunes con la antigua autárquica Ciudad-Estado griega, pero también con importantes diferencias. En Roma, el Estado era la autoridad suprema, tenía una enorme dominación militar, una estructura compleja de delegación y supervisión del poder; el Estado romano se fijó en la institución del *Pater Familias* patricio, y desarrolló un sistema jurídico que distinguía claramente entre el derecho natural<sup>2</sup> el derecho de gentes y el derecho civil.

El Estado romano constituye un ejemplo de una notable organización interna que tuvo la capacidad política, diplomática y militar para crear un proyecto de Estado universal, que aunque no obedecía a modelos teóricos, supo respetar la idiosincrasia del pueblo y de las naciones dominadas. Roma es el pueblo de occidente que logra en la antigüedad y de una manera permanente e interior, una hegemonía externa que no tuvo ningún otro. Además, la influencia étnica, lingüística, política y jurídica de éste pueblo, logró una larga paz durante su predominio.

Siguió extendiéndose después de su caída y aportó los ingredientes fundamentales que se conjugaron durante la Edad Media para el surgimiento de las nuevas nacionalidades que dieron lugar al Estado moderno.

**EDAD MEDIA.**- Se caracterizó fundamentalmente por la influencia de la filosofía y de la teología en la política; había una aceptación general del origen divino del poder político; separación del poder de la iglesia y el poder temporal como idea; una descentralización política, así como un vasallaje y organización feudal de la economía.

Durante la Edad Media, el aspecto filosófico y sobre todo el teológico, dominaron las actividades de estudio y del conocimiento. Puede decirse que el concepto de Dios rige de manera general y que el ejercicio libre de la razón quedó condicionada.

---

<sup>2</sup> ULPIANO definió al derecho natural como el arte de lo bueno y de lo equitativo, al que se puede considerar como un conjunto de principios emanados de la voluntad divina adecuados a la naturaleza humana y permanentemente apegados a lo justo. Diccionario Enciclopédico Larousse, Tomo III, México.

En virtud de lo anterior, y de las características de la época feudal, originada por el desmembramiento de la hegemonía romana, ocurrió un gran reparto del poder político entre los distintos señores feudales, desapareciendo el concepto de un poder central o imperial, y prevaleciendo un concepto de gobiernos locales. Esto hizo que fuera más importante el concepto de ciudad que el de Estado, unificando durante la mayor parte de la Edad Media.

Como no había una centralización, el poder local de los señores feudales obligaba a los vasallos a aceptar sus condiciones de servidumbre para obtener los propios privilegios de protección que dicho señor feudal les podía brindar, generándose una relación económica de servidumbre del vasallo a la tierra, en beneficio del señor feudal.

Durante toda la Edad Media se manifestó y desarrolló la doctrina cristiana, modificando las concepciones políticas acerca del Estado, de sus finalidades y de la condición de los individuos durante su vida terrenal. La Edad Media es una etapa histórica que permitió el surgimiento de nuevas sociedades estatales, las cuales constituyeron a partir del Renacimiento, las nacionalidades que identifican al Estado Moderno. Por todo lo anterior, debe considerarse a la Edad Media como una etapa de gestación y cuya riqueza se manifestaría posteriormente en los aspectos técnico-social y cultural a partir del renacimiento, con nuevos ingredientes que llevaron al encuentro de la importancia del hombre mismo frente a los demás y ante el mundo.

**EL RENACIMIENTO.**- Se caracteriza principalmente por la caída de Constantinopla en poder de los turcos en 1453. Ideológicamente, el advenimiento de los avances científicos que permitieron la navegación, el descubrimiento de América y la considerable ampliación del mundo desconocido; ofreciendo nuevas panorámicas para el desarrollo y la expansión de los Estados. La invención y uso de la imprenta como medio de difusión de las ideas y conocimientos. La reforma religiosa que afectó el monopolio ejercido hasta entonces durante la Edad Media. Un planteamiento acerca del hombre mismo que vuelve sus ojos hacia sí, que destaca su importancia en la marcha de los acontecimientos y que se refuerza con ideas de Copérnico, el cual corrigiendo

a Ptolomeo, pensó que la tierra era el centro del sistema planetario, ocasionando una nueva concepción del universo.

Renacimiento significa renacer, buscar nuevas formas de vida y de cultura y dar inicio a la creación de los grandes Estados que surgieron durante la Edad Moderna. En el aspecto político, el renacimiento propició el surgimiento del humanismo y en él aparece el Estado Absoluto<sup>3</sup> de fuerte tendencia nacionalista, que se opone a poderes supranacionales como el papado o los grandes imperios y que busca la afirmación e identificación de cada nación, de acuerdo a sus características étnicas, culturales e históricas.

**LOS ESTADOS DEMOCRATICOS LIBERALES.-** Los Estados contemporáneos se han inspirado en tres modelos políticos fundamentalmente de los cuales han extraído las ideas que configuran en lo esencial al llamado Estado democrático liberal. Se le llama democrático porque dicho Estado, aunque sea de nombre, se hace radicar la soberanía en la voluntad general del pueblo. Esto significa un gran cambio entre la concepción del Derecho soberano de los reyes y la soberanía popular, y tocó al pueblo francés, arrancarle de manera tajante y sangrienta, éste derecho de soberanía a los monarcas.

Inglaterra constituye un modelo de la llamada monarquía constitucional o limitada, y del sistema llamado parlamentario. La monarquía limitada es sinónimo de un rey débil, es decir, representativo del Estado, como símbolo de unión y consecuencia del tradicionalismo, pero ausente del poder y de las funciones del gobierno. La representación parlamentaria, a su vez, es una representación de cuerpos influyentes en la política y una reminiscencia histórica de los estamentos que desde un principio se enfrentaron al rey en defensa de sus intereses y le fueron arrebatados en sucesivos mecanismos de transacción, sus funciones políticas. La Cámara de los Laurences es una reminiscencia de la nobleza influyente de los llamados varones o señores feudales que desde el siglo VIII empezaron a negociar sus ventajas, sobre todo económicas y tributarias.

---

<sup>3</sup> EL ABSOLUTISMO con Thomas Hobbes, pensador Inglés del siglo XVII, que contribuyó fundamentalmente a consolidar la monarquía de su país, como también lo hizo Juan Bodino en el suyo. Su obra más conocida es el "Leviatan", que fue publicada en 1651, durante el gobierno del Ministro Oliverio Cromwell.

En Francia se vivía bajo el despotismo, los pensadores como John Locke, Montesquieu, Voltaire y otros, se convirtieron en iniciadores y elogiantes de los ingleses, cuyo régimen empezaba a poner como modelo para la constitución de un gobierno más adecuado. Para entonces, Francia soportaba el despotismo más absoluto, la nobleza y el rey concentraban toda la propiedad, mantenían un lujo desmedido y contaban con una administración pública infame. No se administraba justicia ni se respetaban las leyes y se cambiaban con frecuencia, había penas muy severas y se carecía de libertad en materia religiosa, política y del propio pensamiento. Todo ello produjo un enorme descontento y el deseo de un cambio político, al cual el rey se opuso frente al llamado Tercer Estado que estaba formado por la clase media, los aldeanos y los obreros de las ciudades. Para ese entonces ya se agitaba entre el pueblo la idea de la soberanía popular, y después de importantes disturbios realizados con violencia, la misma insubordinación los llevó a la toma de la Bastilla. Se creó la Asamblea Nacional y levantó la celeberrima Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. El Estado francés constituye un modelo de organización centralista, ya que tiene una organización departamental y las atribuciones gubernativas alcanzan a todos los departamentos. Desde la Constitución de 1791, se estableció el principio de la soberanía de la nación, del cual emanan los poderes que son tres y que cuentan con un jefe de Estado y sus ministros con una Asamblea Nacional y con una organización judicial a cargo de los Tribunales.

Por último, y bajo la influencia ideológica original de Francia, el surgimiento de los Estados Unidos de Norteamérica, representa una etapa modernizada del sistema de transacciones ya muy practicado por los ingleses y por las mismas causas, es decir, económicas. El modelo federalista es una nueva transacción, que tuvo la necesidad, a la inversa del proceso inglés, de buscar un fortalecimiento gubernativo a través de la unión para emanciparse de su colonaje por razones fiscales, es decir, de conveniencia económica. Los fueros locales que constituyen el factor determinante de un federalismo calculado ya existía en Inglaterra y habían sido la causa de la limitación monárquica, por lo cual en Estados Unidos, no constituye ninguna novedad. El fuero federal, en cambio, fue la necesidad de unirse para enfrentar la lucha, pero hasta cierto límite. A la fecha, en los Estados Unidos, los fueros locales siguen teniendo una gran importancia y un

amplio rango de independencia. El 5 de septiembre de 1774, se reunió el Congreso de Philadelphia para hacer una declaración de los derechos coloniales, señalar que los colonos tenían facultades legislativas y proponer el establecimiento de un gobierno independiente. En 1776 se produjo la declaración de los derechos del Estado de Virginia que introdujo el principio de soberanía y la división de poderes y la forma de Estado republicana. El primer paso de reorganización política fue una confederación, luego una federación, lo cual quedó plasmado en la Constitución norteamericana de 1787. Norteamérica constituye el sistema de ejemplo federal de facultades expresas ilimitadas que han seguido muchos países con posterioridad.

## 1.2 CONCEPTO DE ESTADO.

Gramaticalmente la palabra estado significa: situación o manera de ser. Políticamente hablando, Estado sería el modo de ser político y tiene una connotación de permanencia y de invariabilidad.

Si bien la expresión Estado es de aparición relativamente moderna, la idea que con ella se designa surgió, en realidad, en la más lejana antigüedad, aún cuando su contenido no haya sido siempre el mismo, sino que, al contrario, ha ido variado en el transcurso del tiempo hasta llegar al que hoy conocemos.

Han sido diversas las denominaciones del Estado en la historia. En Grecia, la forma más simple y primitiva de lo que actualmente conocemos como "Estado", apareció con la "polis", es decir, con las típicas y conocidas ciudades griegas, en cuyos elementos integrativos y organización es posible reconocer los del concepto cuya noción se busca establecer.

Dentro de la teoría clásica, encontramos que Platón<sup>4</sup> da las bases de estructuración de un Estado ideal, en el que habría de prevalecer la justicia como valor supremo. Siguiendo su estilo alegórico, concibe al Estado como un hombre gigantesco que habría de realizar sus funciones sirviéndose de tres clases importantes: los labradores, los militares y los magistrados. Decía que el hombre más sabio era el más indicado para gobernar, y era el filósofo, que debe hacerlo buscando la cultura y el conocimiento.

En Roma, la ciudad-estado estaba representada por las "*civitas*", pero éste término, que originalmente se aplicaba más estrictamente a la comunidad de ciudadanos, se complementó posteriormente con el de "*res-pública*", que designaba con mayor precisión a la propia

---

<sup>4</sup> Platón (429-347 a.J.C.), diseminó su doctrina política en diversos de sus diálogos y fundamentalmente en tres de ellos: La República, La Leyes y el Político y Hombre de Estado. Hace referencia al pensamiento político de los sofistas y su polémica con Sócrates, en sus Diálogos: Protágoras, Gorgias y El Sofista



comunidad política y a la cosa común del pueblo, con lo que es posible advertir el nacimiento de una imagen despersonalizada del Estado.

Una evolución realmente importante se verificó cuando en Roma surgió la idea de lo que se conocía como "*imperium*", que no era otra cosa que una relación de poder entre la autoridad y la realidad material del Estado.

Durante el feudalismo, la concepción romanista del Estado se mantuvo con muy pocas alteraciones, y fue con el advenimiento, durante el siglo XV, de las ciudades-estado italianas, como Florencia, Génova y Venecia, que con la expresión "Estado", cuyo significado etimológico viene a designar una "manera de estar".

Cuando surge el Estado moderno se volvió a utilizar la palabra "*stato*", con la intención de designar a un Estado más grande formado por la unión de varios principados, siendo Maquiavelo quien le da tal sentido en su obra "El Príncipe"<sup>5</sup> y empezando así a popularizarse el término entre autores como Bodino Jellinek y Shakespeare.

A partir del siglo XVII, la idea de Estado puede considerarse como ya afirmada y el empleo de esa expresión como prevaeciente, pero la aparición de diferentes sistemas filosóficos y políticos va dando lugar a diversas conceptualizaciones, a veces muy distintas y contradictorias.

De tal modo, para algunos autores, el Estado se configura como una corporación constituida por el pueblo y dotada de poder de mando (afirmación de Blunschli); o la sociedad convertida en detentadora de la fuerza de coacción siempre regulada y disciplinada (como lo asegura Ihering), no faltando tampoco quienes entienden que se trata de una agrupación humana establecida en un territorio, donde los más fuertes prevalecen sobre los más débiles (dice Duguit).

---

<sup>5</sup> MAQUIAVELO. *El Príncipe*, edit. Porrúa, S.A., Col. Sepan Cuantos, México, 1994.

Por su parte Hans Kelsen asegura que el Estado es un objeto ideal, creado por el conocimiento, encontrando su significación en una referencia directa y causalística del sistema normativo.

Actualmente los criterios siguen siendo también muy distintos, y los puntos de vista desde los cuales se pretende la comprensión y la descripción de la idea del Estado llegan a ser muy diferentes, habiéndose abierto camino, en cambio, el concepto de que éste constituye la entidad perfecta, por lo menos en cuanto a que posee la plenitud de la autoridad para alcanzar y mantener la paz, la justicia y el orden interno, aún cuando en la realidad no haya logrado obtener el bien completo de la vida humana, que sigue siendo una aspiración, un valor esencial que le da su verdadero sentido y justificación.<sup>6</sup>

Algunos autores mexicanos como Francisco Porrúa Pérez, describen al Estado como una sociedad humana asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde sujeto 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.

Andrés Serra Rojas concibe al Estado como una parte de la sociedad humana asentada sobre un territorio jurídicamente organizada, bajo la forma de un gobierno independiente que supone la realización de aquellos fines que se determinan de acuerdo a sus condiciones históricas.<sup>7</sup>

Daniel Moreno dice que el Estado es una organización que pretende asegurar la convivencia de un conglomerado humano y su supervivencia como una comunidad.<sup>8</sup>

Así pues, siguiendo con las definiciones de la palabra Estado, podemos decir que este es un ente jurídico político que se va a encargar de dar al pueblo el bien común, a través del poder que detenta la población asentada en un territorio determinado.

---

<sup>6</sup> ESCOLA JORGE Héctor. Compendio de Derecho Administrativo, Vol. 1, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1984.

<sup>7</sup> SERRA ROJAS Andrés. Teoría del Estado, edit. Porrúa, S.A., México, 1995. P. 187.

<sup>8</sup> MORENO Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, Col. Textos Jurídicos Universitarios, México, 1994.

De cualquier modo podemos decir que el Estado es una creación humana, el Estado es cultura. Es la sociedad humana asentada en un territorio, estructurada y regida por una ley, sancionada por un poder público.

Actualmente la palabra Estado expresa el fenómeno político que se da por un conjunto de hombres que viven en un territorio y asumen un régimen de derecho. Su equivalente sociológico es la palabra "nación", que atiende al común origen y características del pueblo del Estado.

### 1.3 ELEMENTOS DEL ESTADO.

El Estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio. Tal definición revela que son tres los elementos de la organización estatal: población, territorio y el gobierno. Ahora bien, el Estado visto como un hecho, tiene una naturaleza propia, ya que existe como cualquier otro objeto natural. Algunos consideran que éste fenómeno tiene un carácter cultural, es decir, que es un producto del hombre, creación de él y que puede identificarse con sus elementos.

**TERRITORIO.-** Se define como la porción del espacio en que el Estado ejerce su poder. Siendo éste de naturaleza jurídica, sólo puede ejercerse de acuerdo con normas creadas o reconocidas por el propio Estado. El ámbito espacial de validéz de tales normas es precisamente el territorio en sentido político. Para George Jellinek, el territorio tiene un doble enfoque, positivo y negativo. El enfoque negativo consiste en que ningún poder extraño puede ejercer su autoridad en éste ámbito sin el consentimiento del Estado; el positivo, en que todas las personas que viven en el mismo ámbito se encuentran sujetas al poder estatal.<sup>9</sup>

Tratándose del Estado, el territorio es un elemento de primer orden, colocado al lado del elemento humano en cuanto a que su presencia es imprescindible para que surja y se conserve el Estado. Los hombres llamados a componer el Estado, deben estar permanentemente establecidos en el suelo, suelo que se llama patria que deriva de dos vocablos latinos: "*terra patrum*" (tierra de los padres). La formación estatal misma supone un territorio, sin la existencia de éste, no podría haber Estado.

Jellinek afirma que el territorio es una corporación territorial, así como un elemento necesario para la vida del Estado. La extensión del territorio del Estado no tiene trascendencia decisiva, en lo que se refiere a los principios de la doctrina política, lo importante es que exista

---

<sup>9</sup> GARCIA MAYNES Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, edit. Porrúa, S.A., México, 1991. pág. 98.

ese territorio; la mayor o menor extensión territorial y la abundancia o escases de bienes materiales en el Estado, determinarán su mayor o menor extensión, e incluso tendrá repercusión en lo que se refiere a las formas de Estado; en su mayor o menor riqueza y poderío, pero no son esenciales la existencia del Estado en determinada cantidad.

El territorio comprende además de la superficie terrestre, el subsuelo, la atmósfera y el mar territorial, comprendiendo en el mismo la plataforma continental.<sup>10</sup>

**LA POBLACION.-** Todos aquellos hombres que pertenecen a un Estado componen la población de éste. Desde el punto de vista jurídico, la población desempeña un doble papel. Puede ser considerada como objeto o como sujeto de la actividad estatal. En cuanto súbditos, los hombres que integran la población se encuentran sometidos a la autoridad política, y por tanto, forman el objeto del ejercicio del poder; en cuanto son ciudadanos, participan en la formación de la voluntad general y son, por ende, sujetos de la actividad del Estado.

Cuando son objeto del gobierno, la población se aprecia como un conjunto de elementos subordinados a la actividad del Estado; en cuanto sujetos, los individuos que la forman aparecen como miembros de la comunidad política en un plano de coordinación.<sup>11</sup>

En síntesis, la población es el conjunto de personas que se asientan en el territorio y sobre las cuales actúa el poder. En este sentido, la población no está constituida por un conjunto indiscriminado e indeterminado de personas, sino que surge como una unidad impuesta por la idea de ser común y presidida por la existencia de un fin, que es también común.<sup>12</sup>

**EL GOBIERNO.-** después de haber expuesto al territorio y a la población como elementos materiales del Estado, presentaremos a un tercer elemento que tiene el carácter formal.

---

<sup>10</sup> PORRUA PEREZ Francisco. obra citada.

<sup>11</sup> GARCIA MAYNES, Eduardo. obra citada.

<sup>12</sup> ESCOLA, HECTOR Jorge. obra citada.

El Gobierno es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto a la población. Los gobernados son los habitantes del Estado, nacionales y extranjeros, que se encuentran en el territorio estatal.

El gobierno da órdenes, puede también proceder por vía de sugerencias, pero sólo de forma supletoria. Su misión principal es ordenar. Naturalmente que esas órdenes no deben ser arbitrarias, sino que deben ser dirigidas a la consecución del bien público.

Se trata de relacionar a los individuos entre sí y a éstos con los órganos del Estado, o bien, de relaciones entre los distintos sectores del gobierno.

El ordenar cubre normalmente todo el campo delimitado por los fines de la agrupación política.

Esas órdenes de la autoridad pueden revestir distintas características. A veces son generales dictadas para todos o para determinado grupo en forma abstracta.

Nos encontramos casos ante la costumbre y la doctrina. Pero los mandatos puede ser también particulares, donde el gobierno puede tomar una decisión sobre un asunto en concreto. Es aquí donde nos encontramos frente a la sentencia, la concesión y en general actos administrativos en sentido estricto.

Las leyes, entre otras particularidades, revisten el carácter de ser imperativas o supletorias. Por tanto, observamos que este primer aspecto de la autoridad se confunde con la misión del derecho positivo en sentido amplio y que comprende reglas generales y funciones concretas o administrativas.

La autoridad no podría hacer que reinen el orden y la paz si no comienza por concebir las relaciones de los hombres entre sí sobre las bases de justicia y de claridad definidas por la moralidad social.

La autoridad, por razones técnicas o políticas, podrán o no, reproducir todas las normas del derecho natural en normas de derecho positivo; pero éste no deberá nunca contradecir al derecho natural, y si esto ocurre, los particulares podrán justificadamente abstenerse de acatar la norma positiva.<sup>13</sup>

Algunos sostienen la importancia de los elementos del Estado para su constitución, señalando que el Estado puede identificarse con su territorio, como lo señala la teoría patrimonialista; o bien, en realidad se identifica, con la autoridad, como lo indica la teoría cratológica, de tal modo que no debe confundirse al Estado con alguno de sus elementos, ni tampoco establecer comparaciones que lo traten de concebir como lo que no es, como la teoría que dice que el Estado es un organismo natural, (teoría organicista) como si se trata de un ser vivo antropocéntricamente concebido.

Desde nuestro punto de vista, el Estado como hecho o como realidad es un Hecho Social que es objeto de estudio principalmente de la sociología y de la ciencia política como un hecho cultural, es decir, que es producto de la actividad y del pensamiento del ser humano.

---

<sup>13</sup> PORRUA PEREZ, Francisco. obra citada.

## 1.4 FINES DEL ESTADO.

Algunos autores consideran que la teología del Estado constituye un elemento del mismo, pero nosotros consideramos que la finalidad no es un elemento. Ese fin es el bien público temporal.

Sabemos que el Estado es creación humana, está creado por los hombres y para los hombres, que es cultura y es lógico pensar que tiene fines que cumplir. Sin duda toda creación humana, que es cultural, conlleva un fin.

Siendo el Estado una institución humana, debe tener un fin. Los hombres que integran al Estado, los que gobiernan y los gobernados, cuando conforman grupos, persiguen un fin. El Estado encierra en su actividad una intención que es la determinante y el motor de toda su estructura.

El fin será el que determine las atribuciones, la competencia material de los diferentes órganos del Estado, y en función de esas competencias, se crearán esos órganos. En éste fin está la razón última del Estado y su diferencia específica con otras sociedades.

Pero se dice que el fin del Estado es el bien común, también se afirma que es el interés general, pero sin ser específicos en qué consisten estos términos. Consecuencia de ello, es que se dé una vaguedad para su comprensión. Por ello, para precisar el fin, debemos distinguir entre "bien común": que es el fin de toda sociedad, y "bien público": que es el bien específico de toda sociedad estatal. Así todas las agrupaciones humanas, se dirigen hacia un fin que consiste en obtener el bien común para sus integrantes.

El estado también persigue un bien común, un bien que dé beneficio a todos sus integrantes, pero por tratarse de una agrupación de personas más amplia, se pueden distinguir: o



bien común particular, o bien común público, según se relacione con intereses particulares o con el interés público.

**El bien común perseguido por el Estado es el Bien Público.**

Dentro del bien público, podemos encontrar otras finalidades que pueden reducirse a las siguientes:

- a) la paz y el orden,
- b) la coordinación,
- c) la ayuda, y
- d) la justicia

a) La paz y el orden.- el hombre es egoísta por naturaleza, lo cual lo induce a pelear unos con otros por demostrar quien puede atesorar más bienes materiales. Si esas pugnas no son moderadas por el Estado, surge la anarquía, por ello, debe mantener el orden y la paz. La actividad del Estado, se dirige a conseguirlo y lo hace a través de la producción del derecho, que es un conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta del hombre en sociedad. Por otro lado, el orden supone la justicia, es decir, la definición de los derechos de cada uno por el juez y por la ley. Esta finalidad de la paz y el orden, tienen también el doble aspecto de interno y de internacional. El Estado trata de obtener la paz y el orden interiores, así como la armonía con los demás Estados.

b) La actividad del Estado tiende a coordinar, lo hará sobre la actuación de los particulares. El Estado debe intervenir coordinando la actividad de los particulares de manera que la misma se verifique en forma armónica. Esta coordinación la efectúa también a través del orden jurídico.

c) Después, encontramos a la ayuda del Estado para el desarrollo de determinados intereses particulares. En muchas ocasiones, los particulares no pueden realizar actividades que son de interés general, ya sean económicas, culturales, de beneficencia, y muchas otras. Para ello, el Estado necesita participar junto con los particulares. Sólo con ese complemento de su actividad

en forma directa, pueden realizarse esas funciones. Por ello, en esos casos, al ayuda del Estado es indispensable y forma parte del bien público, al que debe dirigirse la actividad del Estado. Este aspecto del bien público se dirige en forma general y abstracta, al bien de todos, no se refiere a un hombre o a un grupo.

En conclusión, este bien que persigue el Estado y en el que se involucra naturalmente el mejoramiento de su población, por el aumento de su número, de su calidad, de la cohesión de la misma, de la riqueza material del propio Estado, debe entenderse también como medio para el bien de los individuos que forman el Estado.

El bien específicamente político, o sea, el de conservación, y de la existencia misma del Estado, se justifica en cuanto tiende a la obtención del bien público, puro y simple. No debe entenderse ese fin de existencia como algo definitivo, sino como un instrumento que redunde en el cumplimiento del fin propio del Estado, que es sin duda, el obtener el bien público temporal.<sup>14</sup>

d) Por último tenemos a la justicia como valor supremo y como fin al que pretende llegar cualquier Estado. La doctrina romana dice que la justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno su derecho (*justitia est constans et perpetuas voluntas jus suum cuique tribuendi*). La justicia es una virtud consistente en la voluntad o anhelo permanente de observar fielmente las leyes y de dar a cada quien lo suyo. Lo que hace falta en la definición romana, es la forma de lograr el principio de dar a cada quien lo suyo, sin embargo, el concepto romano de justicia, exige una voluntad y no un hecho, porque lo que cuenta es la intención y no el acto, lo que determina si lo realizado es justo o no. (El que da a cada quien lo suyo por su miedo no lo hace ser justo).

---

<sup>14</sup> PORRUA PEREZ, Francisco. obra citada.

## **1.5 LA DIVISION DE PODERES.**

Aristóteles es la más remota expresión de la División de los Poderes. Los pueblos anteriores a la cultura griega no conocían esta división y el poder se detentaba por una sola persona dando origen a la figura del Monarca.

En Grecia se fundó una monarquía integrada en la cual los tres poderes estaban repartidos de tal manera que era el pueblo quien tenía a cargo la legislación y en el rey se depositaban los Poderes Ejecutivo y Judicial.

En Roma fue hasta la época de Servio Tulio donde se puede apreciar esta División de Poderes, pero no existía un equilibrio ya que el senado estaba dotado de mayor fuerza.

Los documentos más importantes que recogen esta teoría son: las Constituciones Inglesa y la Francesa, la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica. En México la encontramos en la Constitución de Apatzingán en sus artículos 11 y 12; en la Constitución Federal de 1824; en las Constituciones de 1836 y 1843; la Constitución de 1857 y la de 1917.

Montesquieu en respuesta al absolutismo de los reyes de su época crea la Teoría de los tres poderes -que en nuestra opinión debería llamarse "de las tres funciones"-, en donde propone un equilibrio entre las personas encargadas de desarrollar las funciones del Estado. Por su parte Juan Jacobo Rousseau, en su obra del Contrato Social propone un trato entre los integrantes del pueblo para que de común acuerdo, designen a sus dirigentes y se les haga entrega de la soberanía, misma que se puede revocar al incumplimiento de dichos representantes, debido a que la soberanía radica en el pueblo.

La división de los poderes expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio básico de la organización de los Estados constitucionales modernos.

Esta teoría se examina desde dos puntos de vista:

- a) Respecto a las modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado
- b) Respecto de la distribución de las funciones del Estado entre esos órganos.

Desde el primer punto de vista, la separación de poderes implica la separación de órganos del Estado en tres grupos diversos e independientes unos de otros, y cada uno de ellos constituido en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les da el carácter de Poderes.

Cumpliendo con esos requisitos, las constituciones modernas han establecido para el ejercicio de la soberanía el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, cada uno de ellos con su unidad interna adecuada a la función que ha de desempeñar, diversos entre sí, y sólo han discrepado de la teoría, por la tendencia a crear entre dichos poderes las relaciones necesarias para que realicen una labor de colaboración y de control recíproco.

Desde el segundo punto de vista, la separación de Poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los Poderes; de tal manera, que el Poder Legislativo tenga atribuida exclusivamente la función legislativa; el Poder Judicial, la función jurídica y el Poder Ejecutivo, la administrativa.<sup>15</sup>

La teoría de la división de los Poderes o de funciones de Montesquieu, ha quedado plasmada en nuestra Constitución Política en su artículo 49; así mismo, la idea de la soberanía de

---

<sup>15</sup> FRAGA Gabino. Derecho Administrativo, edit. Porrúa S.A., México 1996, pág. 19.

Rousseau ha tenido el mismo destino y hasta la fecha la podemos encontrar en los artículos 39 y 41 de nuestra Carta Magna.

## 1.6 LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Para lograr los fines que dan razón a la existencia del Estado, y para satisfacer, al mismo tiempo, las necesidades manifestadas por el grupo social, para lograr el bien común, el Estado desarrolla una amplia gama de actos, acciones y procedimientos, de muy distinta naturaleza y de contenido muy diverso, una de cuyas características dominantes, que es común a todas ellas, es la existencia, en mayor o menor medida según los casos, del ejercicio del poder que es propio del Estado.

Todo ese accionar del Estado, no obstante su propia multiplicidad, puede dividirse en tres grupos esenciales, que se caracterizan genéricamente de la siguiente forma:

a) Por un lado, los actos y procedimientos que procuran alcanzar el establecimiento de las normas a que deben ajustarse los integrantes de la comunidad, ésta misma, en su estructura orgánica dinámica y aquéllos con ésta en cuanto a las relaciones que pueden establecerse entre ambos;

b) Por el otro, los actos y acciones por los cuales se lleva a cabo la decisión concreta de los conflictos interindividuales que pueden suscitarse entre los individuos o entre estos y la comunidad organizada, y

c) Por último, la ejecución concreta, directa y continuada de las medidas que son convenientes para satisfacer todas las necesidades que resultan de la vida común o que son propias de los individuos, en cuanto éstas se vinculan o tienen relación con la existencia o vida en comunidad o solo pueden ser alcanzadas, como tales, por ese medio.

Estos tres grupos o formas de la actividad del Estado, son los que han dado origen y sustento a las tres funciones que tradicionalmente se han reconocido como la función o funciones

del Estado, y que son designadas, no siempre con entera propiedad, como función legislativa, función judicial o jurisdiccional y función administrativa, respectivamente a las que algunos autores añaden una cuarta que es la función constituyente. La conocida teoría llamada de la "División de Poderes", que tuvo su origen en Francia y su arranque en la fundamental obra de Montesquieu titulada : "El Espíritu de las Leyes" <sup>16</sup> , que tan decisiva importancia tuvo en el derecho constitucional, apareció como un medio dirigido a evitar el despotismo resultante del ejercicio centralizado de todas las funciones del Estado en una sola mano, o en un solo órgano, buscando de ese modo salvaguardar las libertades públicas e individuales, Pero esa división de poderes, sólo se acepta y se considera como válida en cuanto implica, una distribución de las funciones estatales entre órganos diferentes, sin significar una real escisión del poder del Estado que se lleva a cabo con límites definitivos y precisos.

La tesis de Montesquieu, en la actualidad sólo mantiene su vigencia y su interés en cuanto se refiere a los principios de coordinación, equilibrio y especialización de tales funciones del Estado a cuyo agrupamiento dio sustento. Es por eso que más recientemente se hable de la funciones del Estado, de la distribución de tales funciones y de la existencia de órganos que las cumplen o las llevan a cabo.

Pero entre las tres funciones del Estado, en la expresión de Montesquieu, que eran legislativa jurisdiccional y administrativa, no existe una separación total y excluyente, sino que lo que en realidad ocurre es que cada una de esas funciones tiene asignada una competencia predominante, lo cual no impide que tengan atribuidas, al mismo tiempo, otras competencia que son propias de las dos restantes. La función administrativa, por ejemplo, que se caracteriza por una ejecución concreta, directa y continuada, no excluye que también se agrupen en ella actividades que son legislativas o jurisdiccionales, dentro de una competencia siempre limitada.

Las funciones del Estado se pueden clasificar de la siguiente manera:

1) Desde el punto de vista material u objetivo, atendiendo al contenido de la actividad realizada en el ejercicio de las distintas funciones, sin tener en cuenta el órgano que las lleve a

---

<sup>16</sup> SECONDANT Luis De. (Varón de Montesquieu), El espíritu de las leyes. Edit. Porrúa S.A., Col. Sepan Cuantos, México, 1997.

cabo. Habrá así funciones legislativas, jurisdiccionales o administrativas por su contenido, que pueden ser cumplidas por el órgano legislativo, jurisdiccional o administrativo, indistintamente.

2) Desde el punto de vista orgánico o subjetivo, atendiendo a la calidad del órgano que las cumple, sin considerar el contenido de ellas. De tal modo, se entenderá como legislativa la actividad cumplida por el órgano legislativo, y así sucesivamente. Este último sistema de clasificación aparece como objetable, pues ya se sabe que no toda la actividad del órgano legislativo es legislativa, y así sucesivamente, sino que también puede ser administrativa y jurisdiccional, ocurriendo lo mismo con los órganos jurisdiccionales y administrativo, como lo demuestra la experiencia.

La función tripartita no siempre coincide con la función de los órganos a través de los cuales actúa.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> ESCOLA HECTOR Jorge. Obra citada.

## **1.7 PODER SANCIONADOR DEL ESTADO.**

Por principio de cuentas veremos a continuación algunas definiciones de la palabra "poder". Según Jellinek, es una fuerza interna existente en toda asociación que obra sobre ella y que aparece como una unidad distinta de la de sus miembros; según Kelsen, el poder del Estado no es otra cosa que el poder del derecho que se hace cumplir mediante el aparato coactivo. El poder según Thomas Hobbes, consiste en los medios presentes del hombre para obtener algún bien futuro, y para Karl Lowenstein, El poder es una relación psicosocial que se da entre un detentador dominante y uno o varios destinatarios dominados.

Desde nuestro punto de vista, el moderno poder político es un hecho social complejo, propio de la estructura estatal, basado en una conjugación de fuerzas o capacidades de acción, oposición o dominio que se proyecta colectivamente produciendo un efecto y un control sobre los individuos y los grupos.

El Poder es sin duda uno de los elementos más conocido y más pacíficamente admitido de todos los demás que identifican al Estado. El Estado no es solamente un poder político, sino un régimen de poder de monopolio, un poder que no tolera la existencia de competidores.

El vínculo entre el monopolio y la igualdad se explica por sí mismo. La afirmación de la igualdad supone por principio, la exclusión de toda relación de dependencia personal, de toda relación de supra o subordinación política entre los individuos.

Nadie está por encima o por debajo de nadie. Todos están en pie de igualdad. En consecuencia, el poder o bien no debe existir; o bien, en el caso de que se le considere necesario, tiene que ser residenciado en una instancia objetiva, despersonalizada que se relaciona por igual con todos los individuos.



“La igualdad sólo admite dos expresiones políticas”: o la anarquía o el Estado o la ausencia total de poder o el monopolio del mismo. Los individuos son políticamente iguales o porque no están sometidos a ningún poder o porque todos están sometidos por igual al mismo.

En la teoría política y jurídica hay un concepto con el que se expresa dicho monopolio del poder: el concepto de soberanía, con dicho concepto se expresa simultáneamente el monopolio del poder hacia dentro del país y la independencia del mismo hacia afuera, el Estado es soberano porque es un poder único dentro de sus fronteras y porque es un poder independiente en su relación con los demás Estados.

Soberanía, es por tanto, para Hobbes, supremacía, como era para Bodino monopolio. El poder del Estado o es único o simplemente no es.

El poder del Estado es objetivo, despersonalizado, concentrado en una única instancia que no admite intermediarios entre el mismo y todos los individuos sin excepción que aparecen equiparados en la categoría de ciudadanos.<sup>18</sup>

Como el fin del Estado es la obtención del bien público temporal, la autoridad tiene no sólo el derecho, sino el deber ineludible de velar por el cumplimiento de sus mandatos, haciendo uso de las manifestaciones materiales de su poder, Las ejecuciones forzosas, los embargos y las medidas de seguridad impuestas por el Estado a quienes no respeten sus decisiones, son los casos más típicos de esas manifestaciones de poder.

Quien dice autoridad, dice poder. Sin duda la doctrina alemana clásica se equivocaba cuando confundía al Estado con el Poder material. Pero también es cierto que para poder gobernar, la autoridad necesita de la fuerza material que le permita llevar a efecto obligatoriamente sus decisiones. Pero esa fuerza debe estar encaminada a los fines del Estado, que en su aspecto de autoridad debe dictar órdenes e imponer sanciones en vista del bien público. La fuerza no es la justificación ni la realidad de poder que es en esencia espiritual, por sí es un

---

<sup>18</sup> PEREZ ARROYO, Javier. Curso de Derecho Constitucional, tercera edición, Marcial Ponds, Ediciones Jurídicas y sociales, S.A., Madrid, 1996.

auxiliar indispensable. En consecuencia, el Estado que por principio o por debilidad no haga uso de la fuerza sancionadora, faltará a su deber. Si por debilidad o por principio, el Estado no logra que existan ese orden y armonía necesarios para el bien público a que destina su actividad, entonces desvirtúa su propia esencia.

La fuerza sancionadora en el Estado no sólo sirve para asegurar el cumplimiento de sus órdenes, es también la condición de la libertad de las decisiones de sus gobernantes. El Estado será débil mientras no disponga de una fuerza capaz de vencer todos los obstáculos que puedan surgir en su interior.

Pero no obstante la existencia de esa fuerza, existe también la necesidad de otro elemento: la libre adhesión de los ciudadanos, siendo ésta, la base fundamental en que descansa la autoridad.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> PORRUA PEREZ, Francisco. Obra citada.

**PARTE 2**  
**LA FUNCION PUBLICA ADMINISTRATIVA**  
**EN MEXICO**

- 2.1 CONCEPTO DOCTRINARIO**
- 2.2 LA ADMINISTRACION PUBLICA A PARTIR  
DE LA CONSTITUCION DE 1824 HASTA LA DE 1917**
- 2.3 POTESTAD SANCIONADORA DEL  
EJECUTIVO FEDERAL**
- 2.4 LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA Y  
DESARROLLO ADMINISTRATIVO COMO PARTE  
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**
- 2.5 MARCO TEORICO JURIDICO DE LA SECRETARIA  
DE LA CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO**
- 2.6 LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

## 2.1 CONCEPTO DOCTRINARIO.

El Estado es el ente capaz de llevar a cabo la satisfacción de los intereses colectivos a través de la función administrativa. Con esa finalidad es que el Estado se organiza de manera adecuada independientemente de que otras organizaciones lleven a cabo y de forma excepcional, la misma función administrativa.

Esa organización sui generis de la que se habló anteriormente es la Administración pública, la cual debería entenderse desde dos ángulos, el primero formal y el segundo material. Hagamos un desglose de cada uno de estos aspectos:

Formalmente, la Administración Pública "es un organismo que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para satisfacción de los intereses generales. Materialmente, es la actividad de éste organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como son los particulares para asegurar la ejecución de su misión".<sup>20</sup>

Desde el punto de vista formal, la Administración Pública forma parte de uno de los tres poderes en que se halla depositada la soberanía del Estado y que es el Poder Ejecutivo.

Por lo que respecta a la Administración Pública y al Poder Ejecutivo, cabe señalar que no detentan una personalidad jurídica propia y solamente son un conducto a través de los cuales se manifiesta la personalidad del Estado.

---

<sup>20</sup> A MOLITOR, citado por GABINO FRAGA, op. Cit., pag. 119.

Por su parte el maestro Luis Humberto Delgadillo comenta que la Administración Pública Federal no tiene personalidad jurídica propia, ya que ésta constituye "el medio para que el Estado lleve a cabo sus fines".<sup>21</sup>

En términos generales podemos decir que la Administración Pública es esa parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. Lo cierto es que la verdadera Administración Pública está hecha por los hombres y para los hombres.

Así mismo, el concepto doctrinario lo podemos encuadrar en dos sentidos que son el objetivo y el subjetivo. Desde el primer punto de vista, podemos ver que es propiamente acción, la realización de actividades encaminadas a conseguir su fin; y en ese sentido subjetivo, la administración se estructura de forma orgánica, cuya responsabilidad es la función de administrar. Del análisis de la palabra órgano, que tiene una acepción biológica, podemos decir que en un principio se utilizó para describir como funciona en todo. Proyectando esta idea al ser humano, se da uno cuenta que éste necesita del debido funcionamiento de sus órganos para subsistir.

Por su parte, Miguel Acosta Romero nos da su definición de Administración Pública, diciendo que ésta es "la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a sus cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos".<sup>22</sup>

**MARCO JURIDICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.-** Desde el punto de vista de nuestro sistema normativo, la competencia de la Administración Pública Federal tiene su

---

<sup>21</sup> Elementos de Derecho Administrativo, Edit. Limusa, 4ª edición, México, 1995. Pág. 43

<sup>22</sup> Teoría General de Derecho Administrativo. Primer Curso, Edit. Porrúa, S.A. Novena Edición, México, 1990, pág. 108

origen desde nuestro Código Político, en las leyes que de ella emanan, en los reglamentos, decretos, acuerdos y circulares.

Constitucionalmente, en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, están depositadas las facultades administrativas, pues es él el encargado de la Administración Pública Federal, así, el artículo 90 de nuestra Carta Magna dice que:

.. "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 la 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".

Esto en relación con el artículo 89 del mismo Código Político en la parte relativa donde dice "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia":

De acuerdo con el sistema legal, originalmente corresponde a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, el trámite y resolución de los asuntos de cada una de sus dependencias, contempladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en otras leyes que regulan las materias de su competencia, de este modo, en el artículo primero de ésta ley se establecen las bases de organización de la administración pública federal, las cuales serán centralizada y paraestatal.

“La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada”

“Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal” dice en su segunda parte el mismo artículo lo de la ley en cita.

Desde el punto de vista reglamentario, en los términos del artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se determinarán las atribuciones de las unidades administrativas de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Para apreciar mejor esto, se transcribe el artículo 18 de la mencionada ley;

... En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

Por otro lado se encuentran los reglamentos, los decretos y las circulares.

**REGLAMENTOS.**- Entre particulares puede haber reglamentos que norman las relaciones entre estos, por ejemplo en una fábrica. Ahora bien, los reglamentos de la autoridad los podemos dividir en cuanto son emitidos por el Poder Legislativo, su fundamento lo encontramos en los artículos 73 y 77 fracción II de nuestro Código Político; los emitidos por el Poder Judicial, donde



el artículo 100 establece que se va a reglamentar para la buena organización de éste poder. Desde el punto de vista de quien los emite tenemos que hay reglamentos Administrativos o Ejecutivos, reglamentos interiores de la Administración Pública y reglamentos gubernamentales autónomos.

**Concepto.-** es el conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Legislativo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto, facilitar la ejecución y exacta observancia de las leyes que expide ese mismo poder.

La facultad reglamentaria tiene su funcionamiento en el artículo 89 fracción primera. Hay que hacer notar que el concepto de "proveer" que es poner los medios adecuados para lograr un fin. Los requisitos para la validez de los reglamentos son que contengan el refrendo y sean publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Es importante mencionar que el artículo 92 de la Constitución dispone que los reglamentos del presidente deberán ir firmados por el Secretario de Estado o jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponde, y sin este requisito, no serán obedecidas, pero el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es contradictorio a lo antes mencionado, ya que pone en excepción por lo que consideramos que este artículo es inconstitucional.

Lo cierto es que un reglamento detalla lo que dispone una ley.

**DECRETOS.-** Encontramos que hay tres atendiendo a quien los emite y son:

a) Legislativos, artículos 70, 71 y 72 constitucionales, b) presidenciales, artículo 89 fracción I también de la Constitución y, c) judiciales, que no se encuentran regulados en nuestra carta magna sino en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Los presidenciales se dividen en 1) decreto ley, artículo 29, 2) decreto de legado, artículo 131 del código político y, 3) decreto reglamentario.

**CIRCULARES.-** Es toda aquella comunicación interna que se da entre las dependencias gubernamentales, las cuales sólo tendrán carácter obligatorio dentro de dichas dependencias y no frente a los particulares.

En la Administración Pública deben estar contempladas facultades específicas para quien las ejerza, y esas facultades deben ser emanadas de un proceso legislativo, tal y como lo estipula el artículo 92 Constitucional. Esto es, si hubiere un decreto, acuerdo, ley, que careciera de firma o en su caso la misma no fuera del Presidente de la República, ese decreto acuerdo o ley, no cuentan una validez de origen.

Ahora bien, la Administración Pública desarrolla funciones tendientes a la consecución de sus fines. Esas funciones las podemos reducir a cinco pasos que como órgano conforman la Administración Pública, y son:

- 1) La Planeación.- Para que en un futuro se desarrollen esas tareas.
- 2) La Organización.- Donde interviene la forma en que se van a hacer las cosas, cómo se van a llevar a cabo esos planes y que además puedan estar en manos de cualquiera.
- 3) La integración de Personal.- Tomando en cuenta que debe ser personal idóneo para materializar esos planes y cometidos.
- 4) La Dirección.- Que es el mando sobre los planes y que será ejercida por aquellas personas de alta jerarquía, y
- 5) El Control.- Para los casos en que esas tareas y planes, se excedan del límite que tienen marcado, estableciéndose para ello mecanismos de sanción.

## 2.2 LA ADMINISTRACION PUBLICA A PARTIR DE LA CONSTITUCION DE 1824 HASTA LA DE 1917

Antes de abordar a la Administración Pública, es necesario referirnos a los antecedentes del presidencialismo en México, es decir, al momento histórico y al lugar donde se conoce por primera vez.

Definido, en principio como la forma que dentro del régimen republicano reviste la separación de poderes, y cuya más clara expresión la representa el sistema estadounidense; dice Maurice Duverger que el régimen presidencial lo inventaron los primeros colonos de Estados Unidos, tomando en consideración al gobierno de su madre patria que era la metrópoli británica del siglo XVIII, y que funcionaba como una monarquía limitada.

Partimos de la Constitución de 1824, porque es a partir de esa época donde se gesta el sistema presidencial en México, pero no como una tradición, sino como la experimentación del mismo en la búsqueda del reforzamiento democrático de la joven nación. Jorge Carpizo menciona que desde aquél entonces hasta nuestros días, el sistema presidencial "se ha ido modificando a través de nuestras constituciones y, de acuerdo con las reformas constitucionales y las costumbres, se ha conformado un régimen de características propias. Las fuentes del sistema presidencial conformado en 1824 son dos: la Constitución estadounidense de 1787 y la Constitución española de 1812."<sup>23</sup>

Por otro lado Daniel Moreno sostiene que "en el sistema presidencial, cuyo modelo fundamental se encuentra en Estados Unidos, el Ejecutivo tiene una gran independencia en sus funciones, derivada en buen parte de la forma en que se estableció, siguiendo a Montesquieu, la separación de poderes. El sistema norteamericano imitado en Iberoamérica y que en los últimos

---

<sup>23</sup> DUVERGUER Maurice. Introducción a la Política, edit. Ariel, Barcelona, 1976, p. 120

lustros ha tenido influencia también en Europa, se distingue porque el ejecutivo goza de gran autonomía, y a veces ejerce prepotencia, respecto del poder legislativo".<sup>24</sup>

LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824.- Las discusiones de los constituyentes, iniciadas el primero de abril, concluyen el 4 de octubre de 1824, día en que se dio a conocer a la nación mexicana la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, redactada y aprobada por el Congreso Constituyente, conforme lo declara el Plan de Casamata que derruía las bases de la Colonia y del imperio criollo. El pacto federal, firmado por los noventa y nueve diputados, queda sellado bajo el símbolo de la unidad nacional y el respeto a cada una de las partes integrantes de la federación.

Esta Constitución está conformada por siete títulos que están subdivididos en secciones, con 171 artículos, divide a México en 19 estados y 5 territorios, da la facultad a cada estado para elegir a su gobernador así como a su asamblea legislativa, como se hacía en Estados Unidos y como lo preveía la Constitución de Cádiz. El sistema que se adoptó fue el de un gobierno representativo republicano popular y federal. La división de poderes se basó en la doctrina de Montesquieu: Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. De ahí que el Poder Ejecutivo se depositaba en una sola persona, el Presidente de la República, al mismo tiempo que se instituía el cargo de Vicepresidente; el Poder Legislativo estaba compuesto por dos cámaras que eran las de Diputados y Senadores y, el Poder Judicial, que estaba atribuido a la Suprema Corte de Justicia.

La intolerancia religiosa se mantenía inalterada al reafirmar que la religión católica, apostólica y romana sería la oficial, y que se prohibía cualquier otra al tiempo que decretaba la libertad de imprenta y de palabra. La Ciudad de México fue declarada sede de los poderes de la nación y denominada Distrito Federal. Se fijó un período de cuatro años para los cargos de presidente y vicepresidente de la República, los cuales fueron cubiertos con la elección, a manos de las legislaturas de los Estados, donde Guadalupe Victoria fue el Presidente y Nicolás Bravo el Vicepresidente, dos luchadores por la independencia de México. El período presidencial se

---

<sup>24</sup> CALZADA PADRON Feliciano. Derecho Constitucional. Edt. Harla, Col. Textos Jurídicos Universitarios, México, 1990,pág. 71

establecía a partir del primero de abril de 1825 y debía concluir el 31 de marzo de 1829, sin embargo, la ocasión obligó a que los elegidos tomaran su cargo antes de lo previsto y que fue el día 10 de octubre de 1824.

Siguiendo con este punto, nos avocamos a la tarea de investigar cómo estaba integrada la Administración Pública en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 4 de octubre de 1824, destacando que la forma de gobierno que adoptó la misma es una república representativa, popular, federal.

Dispone en su Título IV que lleva por título: "DEL SUPREMO PODER EJECUTIVO DE LA FEDERACION" en su Sección Primera, que se denomina "De las personas en quien se deposita y de su elección", en su artículo 74, que el supremo poder ejecutivo de la federación queda depositado en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Habrá también un vicepresidente en quien recaerán en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades o prerrogativas de éste. Además, el presidente y vicepresidente de la federación comenzarán sus funciones el 1º de abril y serán reemplazados precisamente, en igual día de cada cuatro años por una nueva elección Constitucional.

En la Sección Cuarta de esta Constitución, se contaba, entre otras atribuciones del presidente de la república las siguientes:

- Publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso General.
- Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución. Acta Constitutiva y leyes Generales.
- Poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la federación y a sostener su independencia en lo exterior, y su unión y libertad en lo interior.
- Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho.
- Suspender de sus empleos, hasta por tres meses, y privar aún de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la federación, infractores de sus órdenes y

decretos; y en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al Tribunal respectivo.

Para el despacho de los negocios del gobierno de la república habrá tantos secretarios como lo establezca el Congreso General, y lo hará mediante una ley. Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente de la república, deberán ir firmados por el secretario de despacho del ramo a que el asunto corresponda, según el reglamento, y sin este requisito no serán obedecidas. Los secretarios de despacho serán responsables de los actos del presidente que autoricen con su firma contra la Constitución, el Acta Constituida, las leyes generales y constitucionales particulares de los estados. Así mismo, los secretarios de despacho, darán cuenta a cada cámara del estado de su respectivo ramo, luego que estén abiertas sus sesiones anuales. Por último, los secretarios de despacho formarán un reglamento para la mejor distribución y giro de los negocios de su cargo, que pasará el gobierno al Congreso para su aprobación.

Así quedó establecido en la Sección Sexta, numerales 117 a 122.

Como podemos apreciar, a nivel de esta constitución no es muy clara la división de las funciones administrativas para el despacho de los asuntos, teniéndose que remitir entonces a todos aquéllos reglamentos que emitan los secretarios de despacho; de tal suerte que será ahí donde se precise de qué manera se ejecutarán dichas funciones.

**LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.**- Los diferentes pronunciamientos en favor del federalismo, levantaron nuevamente los ánimos entre los partidarios de uno y otro sistema. Santa Anna, convertido en la esperanza del clero, del ejército y de la aristocracia, estuvo al frente del movimiento reaccionario que quería convertir al país en una república centralista. Los conservadores, con la complacencia del presidente, se dedicaron a propagar las ideas que convenían al centralismo. En varios estados hubo rechazo y aprobación, en tanto que en la capital, hubo un grupo como el que precedió a la elección imperial de Iturbide, que recorría las calles aclamando el nuevo sistema de gobierno.

Desterrados Gómez Farías y José María Luis Mora, perseguidos los diputados liberales y reforzadas las tendencias conservadoras en todos los ámbitos del gobierno de la Nación se declaró en calidad de Constituyente y adoptó las bases de una constitución central, mejor conocida como Las Siete Leyes. El cambio en la forma de gobierno fue sumamente radical, al disponer entre otras cosas que los gobernadores estarían sujetos al poder central; se suprimían las legislaturas de los estados los que en adelante se denominarían Departamentos, y cuyas rentas públicas quedarían a disposición del gobierno central. El período presidencial duraría ocho años y se creaba un cuarto poder que era el conservador, encargado de vigilar el cumplimiento de la Constitución.

La primera ley, integrada por 15 artículos definía los conceptos de nacionalidad y ciudadanía, se dio a conocer a mediados de diciembre de 1815 . La segunda ley, referente al Supremo Poder Conservador, se componía de 23 artículos y se aprobó en abril de 1836. La tercera de las restantes aprobadas en diciembre del mismo año, especificaba lo relativo al Poder Legislativo, su composición y la formación de las leyes, a lo largo de 58 artículos. La cuarta ley en sus 34 artículos establecía el Poder Ejecutivo individual, fijaba los requisitos para ocupar el puesto de Presidente de la República y daba una prórroga al mandato de cuatro a ocho años. La quinta ley, integrada por 51 artículos, instituía el Poder Judicial, al que integraba con la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Superiores de los Departamentos y los Juzgados de Primera instancia y de Hacienda. La sexta ley, con 31 artículos, transformaba a los estados en Departamentos, con gobernadores nombrados por el gobierno central, y juntas locales de cinco miembros que servirían de consejeras al mandatario de cada Departamento. Finalmente, la séptima ley, con 6 artículos contenía disposiciones relativas a las variaciones y prescripciones necesarias de las leyes anteriores que no podían ser reformadas sino hasta después de una vigencia de seis años.

Así la Constitución de 1824, que fue producto del esfuerzo, de la Nación mexicana, quedaba restringida al despotismo que obstaculizaba las libertades de los ciudadanos y destruía la autonomía de los miembros de la federación, que había costado mucho esfuerzo, buscando con ello que los estados pudieran ser soberanos y autónomos.

CUARTA LEY.- Particularmente, esta ley que se denominaba: "Organización del Supremo Poder Ejecutivo", en su artículo primero dice: " el ejercicio del poder ejecutivo se deposita en un Supremo Magistrado, que se denominará Presidente de la República, durará ocho años y se elegirá de la manera siguiente ..." Habla también en su artículo 17 que serán atribuciones del presidente, entre otras, las de dar con sujeción a las leyes, y de acuerdo con el consejo, los reglamentos para el cumplimiento de ésta; iniciar todas las leyes y decretos que estime convenientes, de acuerdo con el consejo, para el buen gobierno de la Nación.

De forma especial se crea un apartado llamado: "Del Ministerio", donde se encuentra más explícita la forma en que se gobernará, así que para el despacho de los asuntos de gobierno, había cuatro miembros:

- Ministro de lo Interior
- Ministro de Relación
- Ministro de Hacienda, y
- Ministro de Guerra y Marina

Los miembros los elegía exclusivamente el presidente, quien además le estaba encomendado el resolver los asuntos graves del gobierno, en junta de ministros, quienes firmaban el acuerdo en el libro respectivo. A cada ministro le correspondía el despacho de todos los negocios de su ramo, acordando con el presidente; en que él esté conforme y versen sobre asuntos propios de su ministerio; presentar a ambas cámaras una memoria explicativa del estado que guarden los diversos ramos de la Administración Pública, respectivos a su ministerio. Esta memoria la presentará el Ministro de Hacienda en julio de cada año, y los otros tres en enero. Cada Ministro será responsable de la falta de cumplimiento de las leyes que deban tenerlo por su ministerio, y de los actos del presidente que autorice con su firma, y sean contrarios a las leyes, y en especial a las Constitucionales. El gobierno formará un reglamento para el mejor despacho de sus secretarías, y lo pasará al congreso para su aprobación.



**LAS BASES ORGANICAS DE 1843.-** Un presidente provisional que gobernó entre 1841 y 1843 convocó a una junta legislativa compuesta de destacadas personas quienes elaboraron lo que se denominó "Bases de Organización Política de la Nación", en tanto que las juntas departamentales elegían como presidente a Santa Anna, la nueva constitución centralista suprimía el Supremo Poder Ejecutivo y hacía que los poderes legislativo y judicial quedaran subordinados al primero. Las Bases Orgánicas de 1843 depositaron el poder legislativo en un Congreso dividido en dos cámaras, y en el presidente de la república por lo que respecta a la sanción de las leyes.

El nuevo texto Constitucional se componía de XI títulos y 202 artículos, cuya vigencia sólo duraría tres años, pues la lucha nacional por cambiar la forma de gobierno y retornar al sistema federal, aún no cesaba; por el contrario, se había engrandecido ante las imposiciones del gobierno centralista, caracterizado por la arbitrariedad y el nepotismo. Se impedía el acceso de las clases populares a los cargos de elección popular, ya que esos puestos podían ser cubiertos solamente por aquéllas personas cuya posición económica los ubicara dentro de las clases pudientes. Por ejemplo, para ser diputado se necesitaba tener un ingreso anual efectivo de no menos de mil doscientos pesos de capital propio. Los cargos de presidente de la república o los correspondientes a la Suprema Corte de Justicia sólo podían ser ocupados por quienes se distinguían por sus méritos en las carreras civil, militar o eclesiástica. Un candidato al senado requería tener una renta anual no inferior a los dos mil pesos; y en su caso los agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes, tener además una propiedad raíz que no estuviera por debajo de los cuarenta mil pesos.

El título V de ésta Constitución habla del Poder Ejecutivo y nos dice en su artículo 83 que el Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un magistrado que se denominará Presidente de la República y que este magistrado durará cinco años en sus funciones. El artículo 85 disponía que el Presidente es jefe de la Administración general de la República, y le están encomendados especialmente el orden y la tranquilidad en lo interior y la seguridad en lo exterior. Entre otras

obligaciones que el presidente tenía, se encontraba la de nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho.

También aquí seguimos encontrando el apartado llamado "Del Ministerio", donde prácticamente es el mismo que encontramos en la Cuarta ley de 1836 , salvo algunas adiciones para quedar como sigue:

El despacho de todos los negocios del gobierno estará a cargo de cuatro ministros que se denominarán: de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía, de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, de Hacienda y de Guerra y Marina.

Las obligaciones de los ministros eran las siguientes:

- Acordar con el presidente el despacho de todos los negocios relativos a su ramo.
- Presentar anualmente a las Cámaras, antes del 15 de enero, una Memoria especificada del Estado en que se hallen los ramos de la Administración Pública, correspondiente a su ministerio, proponiendo en ella las reformas que estime convenientes. El ministro de Hacienda la presentará el 8 de julio, y con ella la cuenta general de gastos del año último, el presupuesto general de los del siguiente y la iniciativa de las contribuciones con que debe cubrirse.

Todos los negocios del gobierno se girarán precisamente por el ministerio a cuyo ramo pertenezcan, sin que un ministro pueda autorizar los que correspondan a otro. Las órdenes que expidieren contra esta disposición, y las del presidente que no aparezcan con la debida autorización, no serán obedecidas ni cumplidas. Todas las autoridades de la República, sin excepción alguna, prestarán cumplida obediencia a las órdenes que se les dirijan por los secretarios del despacho, siendo libradas en la forma prescrita por estas bases. Los ministros tienen derecho a concurrir a las Cámaras siempre que así lo disponga el presidente, deberán hacerlo cuando cualquiera de ellas lo acuerde, y les darán de palabra o por escrito todos los informes que se les pidan, salvando siempre el caso de que la revelación de un secreto comprometa al éxito de los negocios pendientes. El ministro formara un reglamento, especificando

los negocios que correspondan a cada ramo, y los presentará el Congreso dentro del primer período de sus sesiones, para su aprobación. Este reglamento no podrá reformarse o alterarse, sin permiso del Congreso. Los ministros serán responsables de los actos del presidente, que autoricen con su firma, contra la Constitución y las leyes. Los ministros se reunirán en junta cuando el presidente lo disponga, o cuando así lo pidiere el ministro del ramo. Todos firmarán el acuerdo en el libro respectivo, anotándose los que disientan. Serán responsables de las decisiones que se tomaren en junta de ministros, los que las acordaren, y en todo caso lo será el ministro que las autorice. El presidente, después de oír las opiniones emitidas por los ministros de la junta, es libre para resolver lo que le parezca.

LA CONSTITUCION DE 1857.- Fundamentalmente, la nueva Carta Magna se apegaba a la de 1824. Se basaba en los principios e ideales de la Revolución Francesa, y en cuanto a la organización política, tomo como modelo la de Estados Unidos de Norteamérica. La división política del país se llevó a cabo de la siguiente forma:

Aguascalientes	Jalisco	Querétaro	Valle de México
Colima	México	San Luis Potosí	Veracruz
Chiapas	Michoacán	Sinaloa	Yucatán
Chihuahua	Nuevo León	Sonora	Territorio de Baja
Durango	Coahuila	Tabasco	California
Guanajuato	Oaxaca	Tamaulipas	
Guerrero	Puebla	Tlaxcala	

El sistema de gobierno establecido era de carácter republicano, representativo, federal, y dividido en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Se destacó la prohibición expresa de reelegir de modo sucesivo a los encargados del poder ejecutivo, tanto en la unión como en los estados.

La Constitución, integrada por VIII títulos y 120 artículos, en los primeros 29 establecía garantías del hombre y consagraba las siguientes libertades:

- de enseñanza
- de trabajo
- de pensamiento
- de petición
- de asociación
- de comercio e imprenta

Además, incorporó algunas leyes del gobierno que le precedió, como la de coacción civil para los votos monásticos, la Ley Juárez, artículo 13, la Ley Lerdo, artículo 27, que retomaban el federalismo, la democracia representativa y permitía al gobierno intervenir en los actos del culto y en las disciplinas eclesiásticas.

Comonfort, confirmado en la presidencia de la República, debía poner en práctica el nuevo documento político, pero no lo hizo, los conservadores, con el General Félix Zuloaga como jefe, proclamaron el Plan de Tacubaya, que pedía el desconocimiento de la Constitución. El presidente le hizo el juego a los tacubayistas, pero no pudo mantenerse en el poder, los del partido conservador reconocieron como presidente a Zuloaga. Don Benito Juárez, en su carácter de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo al mandato constitucional, debía ocupar el cargo de presidente del país en ausencia de su titular, no dudó en hacerlo y reestableció el orden constitucional.

De esta manera, la Constitución de 1857 en sus primeros artículos disponía que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el cual durará cuatro años ejerciendo éste cargo. En su artículo 85 fracción I establecía como facultad y obligación del presidente la de promulgar y ejecutar las leyes que expedía el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Ya en su artículo 86, dispone que para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de

cada secretario. El artículo 88 decía: "todos los reglamentos, acuerdos y órdenes del Presidente, deberán ir firmados por el secretario del despacho encargados del ramo a que el asunto corresponda. Sin este requisito no serán obedecidos". De igual forma, dichos secretarios debían dar cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos, cuando se abriera las sesiones del primer período.

LA CONSTITUCION DE 1917.- Nuestra actual Carta Magna es considerada como la primera y la más importante fuente del derecho Constitucional mexicano. Fue expedida el 5 de febrero de 1917 en la Ciudad de Querétaro y entró en vigor a partir del primero de mayo del mismo año.

"La Carta de 1917 se empezó a consolidar con la práctica, la legitimidad de su origen y de sus disposiciones, ya que a partir de su promulgación, el desenvolvimiento de México, habría de mantenerse, en términos generales, apegado a la más pura esencia de su nacionalidad; pues si identificándose de manera fundamental, con el mismo ser de nuestro pueblo sabría consignar la propia Constitución las notas jurídicas básicas, a fin de procurar la superación del pueblo mexicano dentro del marco socioliberal que recogió de sus propias necesidades, experiencias y exigencias, habría de seguir captando y atendiendo a sus nuevos requerimientos dentro de esa tónica socioliberal. Dentro de ella sería precisamente, que hubiera de irse actualizando sus propios postulados".<sup>25</sup>

Por lo que respecta al Poder Ejecutivo, originalmente la Constitución de 1917 estructuró así dicho poder:

Al Ejecutivo se le denominará Presidente de la República quien será el encargado de ejecutar las leyes que emanen del congreso, durará seis años en el poder y estará auxiliado por Secretarías del Despacho.

---

<sup>25</sup> SAYEG HELU Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México, 2ª Edición, edit. Pac, S.A. de C.V., México 1990, pág. 165.

Actualmente podemos encontrar que el Texto vigente de nuestra Constitución, respecto de el ejercicio de la Administración Pública, en su artículo 90 señala que: “ 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”. Dice el artículo 92 precisas de la Constitución: “Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas”.

Por su parte, el artículo 93, en su primer párrafo dispone que: “los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

## **2.3 POTESTAD SANCIONADORA DEL EJECUTIVO FEDERAL**

Es a la Administración Pública a la que le corresponde el dar un debido cumplimiento a las disposiciones administrativas, es decir, está investida de un poder sancionador, que es una facultad que tiene reconocida para aplicar sanciones; esto significa que si los gobernados no cumplen con las obligaciones que les son propias, la administración tiene la obligación de hacerlas cumplir a través de la coerción. La ejecutoriedad de los actos administrativos es de carácter público, ya que es común que todos los actos de soberanía son impuestos a los administrados.

La potestad sancionadora la podemos distinguir en dos formas que son la correctiva y la disciplinaria, ésta última es un complemento de la potestad imperativa, ya que si nada más contara con la segunda, no podría darse un adecuado cumplimiento a las órdenes y mandatos.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de las sanciones por infracción a los reglamentos gubernativos y de policía, dice el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo que establece la potestad de la Administración Pública para imponer sanciones en esa materia.

De la lectura del precepto anterior, se puede ver claramente que éste deja de lado a la mayoría de las leyes administrativas, de la posibilidad para el Poder Ejecutivo de hacerlas cumplir a través de la coacción o reprimir su violación.

Sin embargo, algunos tratadistas, basándose en lo que disponían las constituciones anteriores acerca de éste particular, sostienen la inexistencia de tal limitante, pues consideran que el citado artículo carece de una correcta redacción y que la voluntad del legislador era la de hacer extensiva esa facultad sancionadora a todas las leyes administrativas. Complemento de esto es lo que previene el artículo 89 fracción I de la misma constitución, en donde faculta y obliga al Presidente de la República a ejecutar las leyes, lo que no sería posible sin ese poder sancionador.

Los artículos 22 y 109, también constitucionales, reafirman lo mencionado con antelación al indicar el primero que no será confiscación aplicar los bienes del infractor para el pago de impuestos o multas; y el segundo, que ordena la imposición de sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que atenten contra la legalidad que deben observar en el desempeño de sus cargos.

“De la lectura del citado artículo 21 Constitucional Federal, aparentemente se desprende una gran limitante a la potestad sancionadora del Ejecutivo Federal, al señalar ésta que sólo podrá consistir en imponer multa o arresto hasta por 36 horas, con lo que deja fuera de los medios de acción del Poder Ejecutivo a la clausura, el decomiso y la cancelación de licencias, que son tipos de sanción comunmente utilizados por el derecho positivo mexicano. Respecto de todo esto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dicho que el artículo 21 no pretende limitar las clases de sanción, sino únicamente separar la competencia en materia de ilícitos: donde la materia penal debe corresponder al Poder Judicial y las infracciones administrativas al Poder Ejecutivo”:<sup>26</sup>

Dentro de la facultad sancionadora de la Administración Pública, se encuentra la responsabilidad por infracciones administrativas y fiscales, esta responsabilidad surge sólo cuando hay violación de una norma, por actos contrarios a derecho y aún cuando no se haya producido daño concreto, esta responsabilidad se extiende a cualquier desobediencia a una norma de derecho administrativo, puesto que la inobservancia de cualquier deber de los particulares hacia la Administración Pública, constituye un ilícito de derecho administrativo y es causa de responsabilidad del transgresor hacia el ente titular del interés tutelado por la norma y en virtud del cual se impone el deber”:<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> MARTINEZ MORALES Rafael. Derecho Administrativo Primer Curso, edit. Harla, Col. Textos Jurídicos Universitarios, México, 1990, pág. 320.

<sup>27</sup> GUIDO ZANABINI, citado por LOMELI CEREZO Margarita, Derecho Fiscal Represivo, Edit. Porrúa S.A., México, 1979, pág. 189.



## **2.4 LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO COMO PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL.**

Antes de hablar de la Secretaria de la Contraloría como parte de la Administración Pública, necesariamente tenemos que referirnos a lo que son, lo que representan y cómo se han desarrollado las Secretarías de Estado, no solo en nuestro país, sino a través de la historia de otros países.

**CONCEPTO DE SECRETARIA DE ESTADO.-** Es un órgano superior político administrativo, auxiliar del presidente de la república en el despacho de los asuntos de un determinado ramo de la actividad estatal.

El Secretario de Estado, es la persona física, titular de la Secretaría; es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, es un Servidor Público tanto político como administrativo y quien encabeza determinada Secretaría.

En la etapa Medieval, La Monarquía, los reyes tenían consejeros conocidos con el nombre de cancilleres que desempeñaban labores muy variadas, los cuales cambiaron de nombre al paso del tiempo para convertirse en Secretarios de Despacho, y luego en Secretarías de Estado.

En Francia, el monarca designaba al Primer Ministro: -término éste último que es sinónimo de gobierno de Estado-, jefe de la Administración. En Inglaterra, a partir de la consolidación del Parlamento, también se habló de Ministros de la Corona.

Teóricamente, los Secretarios de Estado deberían corresponder a los regímenes de gobierno presidencialistas y los Ministros a los regímenes parlamentarios. En Estados Unidos de América y en México, técnicamente se les designa Secretarios de Estado; en Argentina se les

llama Ministros Secretarios; en Bolivia se les designa Ministros de Estado; en Colombia tienen el nombre de Ministros de Despacho; en Jamaica sólo Ministros.

#### ANTECEDENTES DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO EN MEXICO.-

Constitucionalmente, las Secretarías de Estado aparecen en la Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, en cuyo artículo se disponía la existencia de tres Secretarios: uno de Guerra, otro de Hacienda y el otro de Gobierno. A partir de ésta Constitución se pueden dividir los sistemas en dos ramas que son : Constituciones Centralistas y Federalistas.

En las primeras, así como en el Imperio de Maximiliano, se señalaban en la propia Constitución el número de Secretarios y su ramo. La Constitución Centralista del 29 de diciembre de 1836 estableció cuatro Ministros: Interior, Relaciones Exteriores, Guerra y Marina y la Constitución del 12 de junio de 1843 estableció las mismas. El Imperio de 1865 estableció nueve Ministros.

En las Constituciones Federalistas de 1824, 1857 y 1917, se deja a una Ley posterior del Congreso de la Unión, el establecer el número de Secretarios y su competencia.

Las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, en los artículos 117, 86 y 90 respectivamente, dejan a la ley secundaria señalar el número de Secretarías y el ramo a que se dedicarán.

SU EVOLUCION.- Se irá presentando como estaba conformado el gobierno desde el año de 1810 hasta nuestros días.

1810: Secretaría de Estado y Despacho

Secretaría de Gracia y Justicia

Secretaría de Guerra

1814: Hacienda

Gobierno

Relaciones Exteriores

**Justicia y Negocios Eclesiásticos**

**1821: Hacienda Pública**

**Guerra y Marina**

**Del Interior**

**Relaciones Exteriores**

**1836: Hacienda**

**Guerra y Marina**

**Justicia**

**Negocios Eclesiásticos**

**Instrucción Pública**

**1843: Industria**

**Relaciones Exteriores**

**Gobernación y Policía**

**Guerra y Marina**

**1861: Justicia e Instrucción Pública**

**1891: Fomento**

**Hacienda y Crédito Público**

**Guerra y Marina**

**Gobernación**

**Relaciones Exteriores**

**1917: Guerra y Marina**

**Comunicaciones y Obras Públicas**

**Agricultura y Fomento**

**Industria y Comercio**

- 1937: Se crea la Asistencia Pública**
- 1940: Se crea la Secretaría de Marina**
- 1943: Se crea la Secretaría del Trabajo y Previsión Social**
- 1946: Se crea la de Bienes Nacionales**
- 1958: Se crea la Secretaría de la Presidencia y se divide la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Así también se cambia el nombre de algunas Secretarías.**

La Ley anterior de Secretarías y Departamentos de Estado, que fue promulgada el 23 de diciembre y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de mismo mes de 1958 , estableció 15 Secretarías que eran las que a continuación se enuncian:

- Secretaría de Agricultura y Ganadería.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Industria y Comercio.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Obras Públicas.
- Secretaría de Patrimonio Nacional.
- Secretaría de la Presidencia.
- Secretaría de Recursos Hidráulicos.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Salubridad y Asistencia, y
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de diciembre de 1976, con reformas publicadas en el mismo Diario en fecha 4 de enero y 29 de diciembre de 1982, establece 18 Secretarías de Estado que son:

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.  
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.  
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.  
Secretaría de la Contraloría General de la Federación.  
Secretaría de la Defensa Nacional.  
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.  
Secretaría de Educación Pública.  
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.  
Secretaría de Gobernación.  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
Secretaría de Marina.  
Secretaría de Pesca.  
Secretaría de Programación y Presupuesto.  
Secretaría de la Reforma Agraria.  
Secretaría de Relaciones Exteriores.  
Secretaría de Salud.  
Secretaría de Trabajo y Previsión Social, y  
Secretaría de Turismo.

Podemos encontrar que es a partir de 1976, cuando se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y forma parte así de la Administración Pública Centralizada.

La actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria del artículo 90 Constitucional establece que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.  
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.  
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.  
Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.  
Secretaría de la Defensa Nacional.  
Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.  
Secretaría de Educación Pública.  
Secretaría de Energía.  
Secretaría de Gobernación.  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
Secretaría de Marina  
Secretaría de Desarrollo Social.  
Secretaría de la Reforma Agraria.  
Secretaría de Relaciones Exteriores.  
Secretaría de Salud.  
Secretaría de Trabajo y Previsión Social.  
Secretaría de Turismo.  
Departamento del Distrito Federal.  
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.<sup>28</sup>

Por lo que respecta a la Secretaría de la Contraloría, podemos ver su evolución al llamarse ahora Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y es notable como cada sexenio, queda al libre arbitrio del Presidente de la República, cambiarle o no el nombre a las Secretarías de Estado, desaparecerlas o crear nuevas.

**SECRETARIA DE LA CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.-**  
Conforme a la exposición de motivos de la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se creó como una autoridad del sector centralizado que se especializa en vigilar y hacer cumplir las obligaciones a

---

<sup>28</sup> ACOSTA ROMERO Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, edit, Porrúa, S.A., México, 1993, pág. 149 y ss.

cargo de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran debido a su incumplimiento y para aplicar las sanciones disciplinarias, por lo que se adicionó a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el artículo 32 bis, en su fracción XVII, la facultad de conocer e investigar acerca de los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos que redunden en responsabilidades administrativas, aplicar sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, llevar a cabo las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público.

Las características principales de ésta Secretaría han hecho que se le considere como la globalizadora del control de la Administración Pública Federal, no queriendo decir con esto, que se encuentra por encima de las demás dependencias, en los términos del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esta Secretaría aplicará las sanciones conforme a su facultad, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que se enumeran de la siguiente forma:

A) Infracciones cometidas por los contralores internos de las dependencias por disposición del artículo 58.

B) Cuando los empleados de las contralorías internas se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores, o la sanción que impongan no se ajuste a la ley, como lo dispone el artículo 59.

C) Cuando la sanción económica que proceda sea superior a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, conforme a los artículos 56 fracción VI, 60 y 62.

D) Cuando la sanción aplicable sea suspensión o destitución y el superior jerárquico se abstenga de imponerla, en los términos de la fracción IV del artículo 56.

Fuera de los casos señalados, la SECODAM, carece de competencia para imponer sanciones administrativas, por lo que, como globalizadora del Control, sólo es una autoridad normativa con excepciones facultades sancionadoras.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> DELGADILLO. Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Primera Edición, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 1990, pag. 133 y ss.



## **2.5 MARCO JURIDICO DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO**

Primeramente nos dirigimos a recordar algunos antecedentes de esta Secretaría como la parte teórica y posteriormente se encuadrará en el marco jurídico actual.

**ANTECEDENTES.**- No podemos decir que realmente hayan existido antecedentes de ésta Secretaría, salvo el Departamento de Contraloría establecido en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1917, y que algunas de sus atribuciones correspondieron a órganos dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En los Estados Unidos existe desde 1921, la Oficina General de Contabilidad, que la podemos ubicar dentro del Poder Legislativo, con cierta independencia. Esta oficina vigila la forma en que el Poder Ejecutivo desempeña sus funciones administrativas, dentro del marco de la Constitución.

Desde su creación se ha pretendido que la Oficina General de Contabilidad mantenga su situación de órgano apolítico y apartidista. Para garantizar esta posición, se han adoptado medidas particulares en lo relativo al nombramiento de personal de la oficina y su estabilidad en el cargo.

En relación con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, su creación es una copia de la Oficina General de Contabilidad de los Estados Unidos, instaurada con los mismos ideales, pero que debería funcionar en forma independiente del Ejecutivo Federal, el servidor público a su cargo debería ser nombrado por el Poder Legislativo, con las mismas características de la Oficina General de Contabilidad, o sea, sin que alguno de sus representantes tengan preferencia por algún partido político, procurando siempre la imparcialidad en las resoluciones que emita, así como en todas sus demás atribuciones.

El Marco Jurídico de la SECODAM, lo tomamos de las disposiciones contenidas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señalando al mismo tiempo las atribuciones de la propia Secretaría.

Dice el numeral arriba mencionado de la ley en cita, que el despacho de los siguientes asuntos corresponde a la Secretaría de la Contraloría.

Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control internos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran en las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control. Vigilar el cumplimiento, de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control internos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran en las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios

análisis necesarios sobre éstas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materias de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Designar a los auditores externos de las entidades así como normar y controlar su desempeño. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal. Opinar previamente sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquéllas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración

Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto, la colaboración que le fuere requerida. Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efecto de desarrollo y modernización de los recursos humanos. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal, marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente, y las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

## 2.6 LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En el mes de abril del año de 1992, la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, a través de la subcomisión de Justicia Administrativa, formaron un grupo de trabajo integrado por representantes de los tres poderes de la unión, con el fin de preparar un proyecto de Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Las Direcciones jurídicas de las dependencias del propio Ejecutivo Federal y la Dirección General de Asuntos jurídicos de la República, llevaron a cabo una exhaustiva revisión del documento inicial.

**FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.-** Dentro del régimen de derecho en que vivimos, y de acuerdo a la estructura jerárquica de las normas jurídicas, la primera cuestión era preguntarse si el Congreso tiene facultades para crear ésta ley de procedimiento administrativo. De acuerdo con el artículo 73, fracción XXX de nuestra constitución, dentro de las facultades implícitas que tiene el poder legislativo se encuentra el fundamento para la formulación de una ley de este tipo, como medio necesario para sistematizar y organizar la actuación del poder ejecutivo en su función administrativa, la cual se encuentra de manera expresa en los artículos 89 y 16 constitucionales, que se refieren al debido proceso legal y al principio de legalidad, respectivamente, temas de los cuales nos ocuparemos en la parte siguiente.

Aunque resulte paradójico, una ley de procedimiento administrativo no puede ser una ley de procedimiento. O mejor dicho, sólo puede serlo en una mínima parte. Como son las distintas leyes de procedimiento promulgadas hasta la fecha en distintos países y, por supuesto, en los de habla hispana. Lo explica que, aún cuando todavía se conserve la denominación (como la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo Argentino de 1972, la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativo de Venezuela de 1982, y el proyecto de ley en Chile), han comenzado a utilizarse nuevos nombres en leyes de contenidos mayores, como la Ley General de Administración Pública de Costa Rica de 1978, y la Ley española de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que ha sido una de las leyes criticadas con mayor severidad por los doctrinarios.

Se ha dicho que es una "ley manifiesto", de esas leyes que se hacen por hacerse, que no sirven más que para decir que se cumplió con la Constitución. Donde sus novedades son innecesarias. Pero todavía se mantiene, por lo general, en el derecho comparado, la denominación de leyes de procedimiento administrativo, a pesar de que su contenido no implique alguna relación con ella. Un procedimiento es una serie de actos entre los cuales existe un vínculo causal, de tal modo que cada uno supone el anterior y el último supone al grupo entero. Por lo que una regulación del procedimiento supone determinar los actos en que se concreta, desde que se inicia hasta que se termina, mencionando los requisitos de cada uno de ellos, especialmente el plazo en que se producen.

Existen una serie de normas de la ley de procedimiento administrativo que tiene una aplicación general, cualquiera que sea su procedimiento. Son normas que regulan aspectos, estrictamente procedimentales, respecto de los que no tienen la menor relevancia el objeto sobre el que incida el procedimiento, por ejemplo, el de las normas reguladoras de la actividad de ordenación. No tiene caso que los actos por ellas regulados, deban estar sujetos a un régimen distinto en función de la materia. Los actos de notificación, comunicación entre órganos, certificación, desglose de documentos y todos los escritos de ordenación deben ser idénticos y por tanto, regulados de la misma forma, así que la ley de procedimiento administrativo aplicable será la misma, cualquiera que sea el procedimiento. Pero en general, la función de una ley de procedimiento administrativo será muy distinta según la categoría de los procedimientos.<sup>30</sup>

El hecho de que el obrar de la administración pública no tenga una tramitación típica o ya determinada legal o reglamentaria, no quiere decir que se prescinda en absoluto de la forma, en cuanto ésta constituye una garantía de los administrados.

Una ley de procedimiento administrativo, ha de ajustarse aquél al que corresponde la instrucción del proceso, así como el instrumental jurídico que necesita para realizar la función administrativa encomendada.

---

<sup>30</sup> GONZALEZ PEREZ, Jesús. *Procedimiento Administrativo Federal*, segunda edición, edit. Porrúa, S.A., 1997, pág. 39.

La ley regulará cada uno de los instrumentos que pueden utilizarse: pruebas, audiencia pública, vistas, alegaciones, entre otros, y el "juez" utilizará los medios necesarios para cada caso en particular y prescindirá de todos aquellos instrumentos que sean inútiles.

Por su parte, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 49 dispone lo siguiente: "los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse resolución se realizarán de oficio por órgano que tramite el procedimiento".

Si no se llevan a cabo todos los actos realmente necesarios, o se realizan con infracciones o falta de requisitos establecidos, podrá el juez competente, verificar hasta que punto se ha dado lugar a indefensión del gobernado para otorgar la debida tutela jurisdiccional. La función de una ley de procedimiento administrativo ha de ser distinta respecto de unos y otros procedimientos.

Al igual que las leyes de procedimiento de otros países, las leyes mexicanas son ordenamientos reguladores de la acción administrativa en general, contienen las garantías elementales que han de darse en todo procedimiento.

Tanto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo como en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, resalta la regulación del régimen jurídico de los actos administrativos, lo que constituye el punto central de todo sistema de derecho administrativo, la primera le dedica el título segundo, que comprende del artículo 3º al artículo 11, y la segunda, el título del mismo numeral con mayor detalle del artículo 6º al 29.

**AMBITO DE EFICACIA.-** Aunque en principio las leyes se aplican en general a todo procedimiento administrativo, son excluyentes expresamente de determinadas materias: artículo 1º, párrafos segundo y tercero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y artículo 1º párrafo segundo y tercero de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

**AMBITO DE APLICACION.-** La Ley Federal de Procedimiento Administrativo se aplicará a los actos y procedimientos de la administración pública federal centralizada: artículo 1º, párrafo primero. La Ley de procedimiento administrativo del Distrito Federal, a los actos y procedimiento de la administración pública del D.F.: "en el caso de la administración pública paraestatal, sólo será aplicable, cuando se trate de actos de autoridad provenientes de organismos descentralizados que afecten la esfera jurídica de los particulares.

Tanto la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 2º, como la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 4º, establecen como regla general que se aplicará supletoriamente a las diversas leyes de la administración pública, y que de ellas serán supletorias las normas de los respectivos códigos de procedimientos civiles. Jesús González Pérez, afirma que "no parece muy correcta la configuración como supletoria a las normas de las leyes de procedimiento administrativo, dice que respecto de los procedimientos no condicionados por el objeto, no tiene sentido, la reglamentación especial y las leyes de procedimiento administrativo deben ser de aplicación general".<sup>31</sup>

Opinión con la que se está de acuerdo, al tenor de lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, al decir que se aplicarán con carácter general, directamente a cualquier tipo de actuación administrativa, las normas de las leyes de procedimiento que no se refieran especialmente al procedimiento, sino a otros aspectos de la actuación administrativa, como lo es el régimen jurídico del acto administrativo. Por otra parte, el título de la ley fue denominado "Ley Federal de Procedimiento Administrativo" y no "Código

---

<sup>31</sup> op. Cit. Pag. 45



Federal Administrativo", porque ésta última forma de llamarle es más amplia que la primera y si bien contiene la iniciativa principios rectores del actuar de la Administración Pública, no menos lo es que no incluye y comprende toda la parte sustantiva que una ley tendría que regular para llevar esa denominación. Por eso, se le llama ley, sin que ello sea óbice para que se desarrollen principios rectores del acto administrativo, que constituye la forma en que se expresa la voluntad de la Administración Pública en el ejercicio de su función administrativa.

Por otro lado, hablando de los procedimientos que estén condicionados por el objeto, que estén regulados específicamente en todos sus trámites, las leyes de procedimiento, tanto la federal como la del D.F., no pueden ser llamadas supletorias, sino que contendrán las normas básicas que, en sus aspectos de garantías esenciales, deban ser verdaderamente respetadas y aplicadas, dando así cumplimiento, entre otras, a la garantía de debido proceso de que goza todo gobernado.

**PRINCIPIO DE COMPETENCIA.-** En el título segundo se establece la normatividad relativa a los principios de competencia, que parte, dentro de un régimen de estado de derecho y conforme al principio de legalidad, de que toda la competencia tiene su origen en ley y es irrenunciable.

**PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD.-** El capítulo tercero del Título tercero establece y regula las causas de impedimentos, excusas y recusaciones, similares a las aplicables en el poder judicial, todo ello con el propósito de que los servidores públicos, en el ámbito de su competencia, ejerzan sus funciones de modo imparcial, sin influencias afectivas o de intereses personales que vengán a trastocar la aplicación de la ley.

**PRINCIPIO IN DUBIO ACTIONE.-** A lo largo de la ley, en diferentes preceptos se postula este principio en favor del derecho de acción y, por lo tanto, asegurar en lo posible, más allá de las dificultades de índole formal, una respuesta sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento administrativo. De este principio se derivan aplicaciones como: la calificación de la autoridad competente para conocer el asunto; la obligación de la autoridad que resulta incompetente de remitir el asunto a la competente; la calificación de un recurso; la advertencia o

apercibimiento, según sea el caso, al interesado para que subsane la falta u omisión cometida en lo que se refiere a la información y documentación exigidos para que la autoridad esté en posibilidad de resolver el asunto.

**PRINCIPIO DE OFICIOISIDAD.-** En el artículo tercero, capítulo primero, se establece que el procedimiento administrativo podrá incoarse de oficio o a instancia de parte interesada y, concretamente, se establece que el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites, sin necesidad del impulso de los particulares, para llegar a lo que conocemos como sentencia o resolución, obligando a la administración pública, por el interés público en juego, a desarrollar por sí misma toda la actividad que sea necesaria para dar una adecuada satisfacción a ese interés, sin perjuicio de que si el obstáculo de la continuación del procedimiento es ocasionado por causas imputables al interesado, se podrá declarar la caducidad en el procedimiento.

**PRINCIPIO DE SILENCIO ADMINISTRATIVO.-** Comprende el conjunto de normas que definen y esclarecen los efectos del silencio administrativo cuando la autoridad no contesta en un plazo determinado una petición del particular. En el artículo 18, correspondiente al título tercero, se fija el criterio de que la resolución se entenderá emitida de forma negativa ficta, excepto en aquéllos casos en que la ley de la materia disponga que la resolución tendrá el efecto de resolución positiva ficta.

**PRINCIPIO DE EXIGENCIA DE LEGITIMACION.-** Las normas de la ley concretan quienes tienen el acceso por un derecho subjetivo o interés legítimo, a la Administración Pública, sin perjuicio de establecer las normas de representatividad, de manera que el acceso a los órganos de administración, sea por el propio interesado o por su representante legal, ya sea de manera fácil, accesible y sin acceso de formalidades. No se contempla regular y legitimar el acceso de sujetos a la Administración Pública cuando sólo tienen un interés indirecto o reflejo.

**PRINCIPIO DE ACCESO AL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO.-** Bajo este principio se estructuran las normas relativas al derecho de los interesados, tal como sucede en el procedimiento judicial, de tener acceso al expediente y a su contenido, así como a informes,

acuerdos que recaigan en el propio expediente, con excepción de aquéllos que fueren reservados por acuerdo directo de los titulares de las Secretarías de Estado, Departamentos administrativos u organismos descentralizados, cuando el interés público así lo requiera, debidamente fundados y motivados.

**PRINCIPIO DE GRATUIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.-** Se establece este principio en sí mismo, sin costo alguno para los interesados, salvo el acto final administrativo que se concreta, por ejemplo, en licencias, permisos y autorizaciones, cuando por la expedición de los mismos se causen derechos conforme a la Ley Federal de Derechos.

**PRINCIPIO DE FIJACION DE TERMINOS Y NOTIFICACIONES.-** Se han fijado plazos cortos y precisos señalando los días hábiles e inhábiles. Igualmente se regulan en detalle los requisitos generales del procedimiento administrativo, los términos y plazos, informaciones y documentación, comunicaciones y notificaciones, visitas de verificación e inspección, la iniciación, tramitación y terminación del procedimiento, el cual no requiere de mayor explicación, pues se trata de normas muy arraigadas en la Doctrina y en la Jurisprudencia, para dar plena vigencia al derecho de audiencia y al debido proceso legal, de manera que con tal procedimiento se logra la certeza, celeridad y seguridad jurídicas en favor de los administrados.

**PARTE 3**  
**LA APLICACION DE LAS**  
**SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

- 3.1 EL PROCESO EN GENERAL**
- 3.2 P A R T E S**
- 3.3 FINALIDAD**
- 3.4 PROCESO Y PROCEDIMIENTO**
- 3.5 LA GARANTIA DE LEGALIDAD Y  
DE DEBIDO PROCESO**
- 3.6 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
Y LA SUBSTANCIACION DEL MISMO**
- 3.7 JURISPRUDENCIA**

### 3.1 EL PROCESO EN GENERAL

Todo estudio sobre cualquier rama del derecho procesal debe partir de una idea básica, sobre la cual existe un consenso entre los autores, y se trata de la unidad esencial del derecho procesal.

Esta unidad se expresa, en primer término, a través de los conceptos básicos o fundamentales que toda disciplina procesal utiliza y a los que se les ha denominado como una trilogía estructural de la ciencia del derecho, es decir, los conceptos de jurisdicción, proceso y acción. Todas las ramas del derecho procesal parten de la existencia de estos conceptos: la jurisdicción como la función que ejercen los órganos del Estado, independientes o autónomos para conocer y resolver, a través del proceso, los litigios que planteen las partes, y, en su caso conjunto de hechos y actos jurídicos a través del cual dichos órganos dirigen y deciden los litigios, y de la acción, como el derecho que se conceden a las personas para promover un proceso ante los órganos jurisdiccionales, -o como dijera el Licenciado José Martínez Ochoa, catedrático de la ENEP ACATLAN: "es el excitar al órgano jurisdiccional constantemente para que nos resuelva una controversia"- para obtener una resolución sobre órganos jurisdiccionales, para obtener una resolución sobre una pretensión litigiosa y lograr, en su caso, la ejecución de esa resolución.

La unidad esencial antes mencionada se manifiesta también, en el hecho de que todo proceso, cualquiera que sea el tipo de conflicto (civil, penal, laboral, administrativo, y otros) que se resuelva, tiene una estructura o esqueleto prácticamente igual. Todo proceso comienza con un conflicto de intereses (litigio), se desenvuelve a través de una serie de pasos (procedimiento) y persigue alcanzar una meta (sentencia) -que yo llamaría de primera instancia-, de la que puede darse o no su ejecución.

Si el proceso es un instrumento estatal para resolver controversias, es lógico pensar que todo proceso tenga como antecedente y contenido un litigio.

De igual forma, todo proceso se desenvuelve mediante una serie de actos y hechos procesales, los cuales tienen una realización formal, espacial y temporal y que constituyen el procedimiento, todo proceso es una serie de pasos ordenados y sistematizados cuya finalidad es lograr que el juzgador emita una sentencia, misma que es susceptible de realizarse por medio de la coacción, de no ser cumplida voluntariamente por la parte condenada. De este modo, litigio, procedimiento sentencia y eventualmente ejecución, se manifiestan en todo tipo de procesos.

La estructura esencialmente igual del proceso, se manifiesta también en el carácter dialéctico de éste. El proceso no es un artifice creado por la teoría, sino el producto de la asimilación en el derecho de la realidad social, que se desarrolla en forma dialéctica. El carácter contradictorio de las pretensiones litigiosas impone al proceso una estructura dialéctica en la cual la pretensión de la parte actora, constituye la tesis; la excepción del demandado, la antítesis, y la sentencia del juzgador, quien debe considerar las afirmaciones, las pruebas y los alegatos formulados por las partes en el proceso, constituye la síntesis.<sup>32</sup>

Se entiende por proceso "un conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación substancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo", así lo explica Cipriano Gómez Lara.<sup>33</sup>

Se cree que el concepto de proceso es el resultado de una verdadera suma procesal, la cual se podría esquematizar de la siguiente forma:

$$A+J+A \text{ o } S = P$$

<sup>32</sup> OVALLE FAVELA José. Derecho Procesal Civil. Edit. Harla, Quinta edición, Col. Textos Jurídicos Universitarios, México, 1992, pág. 6.

<sup>33</sup> Teoría General del Proceso, Edit. Harla, Octava edición, Col. Textos Jurídicos Universitarios, México, 1990, pág. 132.

La anterior fórmula procesal comprende y significaría que la acción, más la jurisdicción, más la actividad de terceros, nos da como resultado el proceso. En realidad el proceso jurisdiccional es un conjunto de actos complejos del Estado, de las partes y de los terceros ajenos a la relación substancial. Los actos del Estado son ejercicio de jurisdicción; los actos de las partes interesadas son acción, en el sentido de la doble pertenencia de la misma, es decir, la acción, entendida como actividad realizada por el actor y por el demandado; y, finalmente, los actos de los terceros, que son actos de auxilio al juzgador o a las partes y que convergen junto con la jurisdicción y junto con la acción, dentro del mismo proceso para llegar al fin lógico y normal de éste: la sentencia. Esos actos de los terceros pueden consistir en el testimonio de los testigos, en la ciencia de los peritos o en la ayuda, por ejemplo, de los secretarios y de los abogados que son auxiliares de la función jurisdiccional.

**CONCEPTO DE PROCESO.-** En su aceptación más general, la palabra proceso, significa un conjunto de fenómenos o acontecimientos que suceden en el tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones de solidaridad o vinculación. Así, entendido el proceso, es un concepto que emplean lo mismo la ciencia del derecho que las ciencias naturales.

**PROCESO JURIDICO.-** Es una serie de actos jurídicos que suceden regularmente en el tiempo y se encuentran concatenados entre sí por el fin u objeto que persiguen.<sup>34</sup>

La palabra proceso, viene del Derecho Canónico y se deriva de: proceso, que es un término equivalente a avanzar. Para Calamandrei, es una serie de actos coordinados y regulados por el derecho procesal, a través de los cuales se verifica el ejercicio de la jurisdicción.

En nuestra opinión, el proceso es un instrumento de solución de los conflictos sociales, el cual permite mantener el equilibrio de las relaciones jurídicas contrapuestas que, si chocan producen un caos social. El proceso es una serie de actos que se realizan no sólo por los jueces y

---

<sup>34</sup> PALLARES Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, Edit. Porrúa, S.A., México, 1993.



magistrados, sino por otras autoridades, entendiéndolos como la solución de controversias por un tercero, que en este caso es el juez.

El licenciado José Martínez Ochoa, se refiere al proceso como una serie de pasos ordenados y sistematizados que realizan los sujetos que intervienen en el asunto y acuden al órgano judicial para dirimir una controversia.

## 3.2 PARTES

El concepto de parte no es una exclusividad del derecho procesal. Esta palabra, significa algunos de los elementos de un todo.

Visto desde un ángulo jurídico, se refiere a los sujetos de derecho, es decir, a los que son susceptibles de adquirir derechos y obligaciones. Así por ejemplo, en un contrato, las partes son las mismas que lo crean, son las que han intervenido en sus celebración y las que se beneficiarán o perjudicarán con los efectos del mismo. También en cualquier relación jurídica se puede hablar de las partes de la misma, o sea, de los sujetos vinculados por dicha relación.

El proceso se compone de sujetos como: el juez, los peritos, los testigos, otra serie de auxiliares de la función jurisdiccional, y desde luego, las propias partes. Todo proceso, civil, penal o de cualquier orden, supone tres sujetos fundamentales: dos que contienden y un tercero que decide la controversia. En principio, por parte debemos entender los sujetos de la acción, en contraste con el sujeto del juicio, o sea, el juez. Partes son los sujetos que reclaman una decisión jurisdiccional respecto a la pretensión que en el proceso se debate.

Lo esencial a la parte en el sentido procesal, es que ésta sea un sujeto que inste o reclame para sí o para otro, o que esté en posibilidad de reclamar una decisión jurisdiccional respecto de la decisión que en el proceso se debate. No basta para ser parte, en sentido procesal, la sola personalidad jurídica, sino que debe tenerse la capacidad de ejercicio, tomando en cuenta la posibilidad de llevar a cabo los actos jurídicos en beneficio o perjuicio propio o ajeno.

Por tanto, si entendemos como parte, al sujeto que reclama para sí o para otro una decisión jurisdiccional respecto a la pretensión que en el proceso se debate, y si la parte, desde el punto de vista procesal, sólo puede entenderse en un sentido formal, no habría duda en rechazar toda pretensión que quiera distinguir a las partes en un proceso penal, civil, u otro cualquiera.

En cuanto a las partes en el derecho procesal mexicano, nos referimos al artículo 5º de la Ley de Amparo, el cual especifica claramente que dichas partes son: el quejoso, la autoridad responsable, el tercero perjudicado, el Ministerio Público Federal. Entonces, es parte toda persona a quien la ley da facultad para deducir una acción, oponer una defensa en general o interponer cualquier recurso a favor o en contra de la ley. El carácter de parte se determina o configura en virtud de las imputaciones normativas que otorgan atribuciones a ciertas personas para realizar actos procesales, dichas personas son las partes formales; el concepto de parte material queda limitado a aquéllas personas sujetas a la sentencia que determinará a su favor o en su contra la actuación concreta de la ley.<sup>35</sup>

#### LAS PARTES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

A) La Administración Pública Federal como parte del procedimiento administrativo.- La actividad en que se concreta la función administrativa, es actividad de la Administración Pública. Cuando el procedimiento administrativo es cauce formal de la acción administrativa, puede decirse que la administración pública es sujeto o parte del procedimiento administrativo. Su postura en el procedimiento administrativo no será la misma que en el procedimiento contencioso administrativo o en el proceso en general, pues en el contencioso la administración pública aparece como parte procesal frente a otra parte procesal, y estos dos frente a un tercero que decide la cuestión, mientras que en el procedimiento administrativo es la administración pública quien decide la cuestión.<sup>36</sup>

Podrá ser parte en la relación jurídico material, pero en el ejercicio de sus prerrogativas, en ejercicio del poder que le es reconocido por el ordenamiento jurídico de dictar decisiones obligatorias y obligatorias para la realización de sus fines, en el procedimiento que constituye el camino del ejercicio de autodefensa administrativa, es el sujeto que decide.

---

<sup>35</sup> GOMEZ LARA Cipriano. Op. Cit. Pp. 252 y ss.

<sup>36</sup> Anteriormente se llamaba litis, pero se reformó por el concepto de cuestión: publicado en el D.O.F. de 24 de mayo de 1996.

La administración pública aparece en el plano jurídico como parte, y la consecuencia de ello es que tendrá titularidad del interés público. En cumplimiento de sus fines, actúa, obra, se relaciona con otros sujetos, es así como se configura su posición como la de parte auténtica de la relación.

En el procedimiento administrativo, el ente público competente, será el que decida la cuestión planteada. A diferencia de cuando el Estado lleva a cabo funciones jurisdiccionales en que actúa como tercero imparcial en una relación jurídica de la cual no es parte formal en el procedimiento administrativo, es sujeto de derechos que trata de realizar sus intereses, y parte interesada en una relación jurídica.

La administración Pública es, sin lugar a duda, titular del interés público. La Administración Pública es una parte que adopta una posición especial, porque para el Estado y los demás entes públicos, el derecho nunca puede constituir un marco de actuación similar para los administrados. El Estado y los demás entes públicos al llevar a cabo los fines de interés público, no pueden olvidar su naturaleza, de ahí que se hable de imparcialidad administrativa.

B) Organismo Administrativo Competente.- Necesariamente está constituido por personas físicas que son órganos, pero éste puede ser considerado desde dos puntos de vista:

A') Desde un punto de vista abstracto, en donde el órgano se presenta como un conjunto de competencias y medios personales y materiales ordenados para llevar a cabo funciones específicas, y

B') Desde un punto de vista abstracto, en donde se puede hablar del órgano como persona física, en la que recaen un conjunto de atribuciones, competencias y funciones que constituyen la concepción abstracta. Es la persona física que actúa como titular de aquellas competencias. La Administración Pública Federal y del Distrito Federal están integrados por una serie de órganos. El artículo 3º fracción I de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al enumerar los

clementos o requisitos del acto, coloca en primer término la expresión: "ser expedido por órgano competente", de igual modo, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en su artículo 6º, fracción 1, dice que sea emitido "por autoridades competentes, a través el servidor público facultado para tal efecto":

C) Los interesados en el procedimiento administrativo.- En el ejercicio de la función administrativa, se encuentran frente a la administración pública, los administrados. A diferencia del titular del órgano administrativo, que también es persona física, el particular sigue teniendo la condición de administrado cualquiera que sea su relación con la administración pública.

Puede encontrarse ante la administración en las más diversas posiciones: facilitando a la administración los medios necesarios para llevar a cabo sus fines, desde su prestación personal hasta la entrega de bienes o dinero; afectando en sus bienes por las servidumbres administrativas o utilizando los bienes de dominio público. Surgen así como tipos de gobernado, el expropiado, el contratista de obras públicas, el contribuyente, el concesionario, entre otros.

El administrado es el interesado, o sea, el administrado en cuanto tiene la oportunidad de intervenir, en un procedimiento administrativo. El artículo 2º, fracción XII, de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, dice: "el particular que tiene interés legítimo respecto de un acto o procedimiento administrativo, por ostentar un derecho legalmente tutelado", de todos modos este concepto está restringido. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo dedica a los interesados el artículo 16, así como el capítulo segundo del Título II, artículos 19 y 20; mientras que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el artículo 39, así como el capítulo segundo del título III, artículos 40 y 43, al enumerar las obligaciones de la administración pública, incluyen algunas que vienen a delimitar la situación del administrado como las que establecen las fracciones I y II: manifestación del principio de legalidad; VII: sobre el derecho de información, VIII: sobre acceso y registro de archivos, y IX al consagrar una elemental obligación, muchas veces olvida y hasta infringida con dolo por agentes de las distintas

administraciones en todo el mundo: "tratar con respeto a los particulares y a facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones".<sup>37</sup>

Pero el procedimiento puede desarrollarse con más de un interesado, bien porque en una de aquellas posiciones, la de iniciación del procedimiento o de persona frente a quien se actúa exista más de una persona sin que se rompa la bilateralidad, o bien porque se rompa esa bilateralidad y aparezcan dos grupos de interesados en posiciones contrapuestas, con lo que el procedimiento administrativo adquiere una estructura análoga a la de los procesos al aparecer la administración pública como un ente supraordenado a ambos grupos.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo menciona la pluralidad de interesados en su artículo 20, el cual instituye que, "cuando en una solicitud, escrito o comunicación fungieren varios interesados, las actuaciones a que den lugar se efectuarán con el representante común o interesado que expresamente hayan señalado y, en su defecto, con el que figure en primer término". Lo mismo establece pero con más claridad el artículo 43, de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

---

<sup>37</sup> JESUS GONZALEZ PEREZ. Op. Cit., pág. 70.

### 3.3 FINALIDAD

Los procedimientos que constituyen los cauces formales de las distintas funciones administrativas son muy variados. La finalidad sobre la que versen, condiciona decisivamente el procedimiento. Según la materia a la que afecte la actividad y el tipo de función, los trámites exigidos serán muy distintos. Unas veces muy simples, otras muy complicadas. Al respecto, Arroyo Villanova decía:<sup>38</sup>

“La administración pública no puede sujetar todos sus actos a un mismo procedimiento, porque si ha de existir, como es natural, una íntima relación entre el procedimiento y su materia, y la diversidad de fines administrativos exige un procedimiento adecuado a los mismos, no puede ser igual el procedimiento para la adjudicación de una obra o servicio público, que para matricularse en un centro oficial de enseñanza. Es tanta la diversidad, que resulta poco menos que imposible reducirlos a unos procedimientos tipo”.

Sabemos que la finalidad de todo proceso es llegar a que se dirima una controversia, es llegar a la sentencia y no solo a ello, sino a que esa misma sentencia, si fuese condenatoria, se ejecute.

Pero, ¿Cuál es la finalidad propia del procedimiento administrativo? Precisar esa finalidad significa tanto como establecer los principios que habrán de presidir y condicionar todo el desarrollo del procedimiento administrativo, y que deberán tenerse en cuenta para interpretar y aplicar normas que lo regulan.

---

<sup>38</sup> citado por Jesús González Pérez, op. Cit. Pág. 37.

El procedimiento administrativo, presenta un doble carácter, de garantía administrativa y de garantía jurídica, porque, por un lado, persigue la buena marcha de la administración, y, por el otro, procura la tutela de los intereses y derechos de los particulares a quienes puede perjudicar el acto administrativo dictado por una autoridad.

Para comprender esa doble finalidad que integra la finalidad del procedimiento administrativo, es indispensable tener en cuenta que tal procedimiento no se agota ni adquiere su más importante rol en la etapa impugnativa, sino que al contrario, se integra con aquéllas formalidades que están impuestas para facilitar y asegurar el desenvolvimiento del accionar administrativo, aún sin la participación de los gobernados, y que concluyen, preponderantemente, en la adopción de actos administrativos, cuyo objeto y finalidad pueden ser los más diversos.

Por consiguiente, puede afirmarse que el procedimiento administrativo busca arbitrar los medios formales, a través de los cuales se trata de asegurar la mayor eficiencia, acierto y corrección, incluso técnica del accionar administrativo, y al mismo tiempo constituirse en una verdadera garantía jurídica, instituida en favor de los particulares, en defensa de sus intereses legítimos y derechos subjetivos, en cuanto pudieren resultar afectados por la actividad de la administración pública.

Pero si se ahonda en éste análisis, no tardamos en comprobar que a la postre, estos sistemas de garantía jurídica, al proponer en gran medida formas diversas de control administrativo, tienden a asegurar la corrección de la actividad administrativa.

La Administración Pública persigue la realización de fines determinados, propios de la misma, si bien estos fines se encuentran encomendados a los particulares la satisfacción de estos se debe encaminar a los intereses públicos. La Administración Pública debe aparecer donde exista una necesidad pública que cumplir; esto quiere decir que, siempre que el Estado o demás entes públicos en su esfera de competencia se enfrenta con el deseo o interés de un extenso grupo social



que es imprescindible satisfacer. La amplitud de esos fines dependerá de las circunstancias políticas, como lo hemos visto a lo largo de nuestra historia como país.<sup>39</sup>

De este modo, las dos finalidades del procedimiento administrativo, no guardan entre sí prelación ninguna, ni se excluyen y chocan, sino que aparecen como aspectos íntimamente relacionados de un mismo y único objeto, que no es otra cosa que dar pie a que la administración pública logre las finalidades que le son propias, como gestora del interés general.

---

<sup>39</sup> JESUS GONZALEZ PEREZ. Op. Cit., págs. 61 y 62.

### 3.4 PROCESO Y PROCEDIMIENTO

La distinción entre los conceptos de proceso y procedimiento, no es precisamente una diferenciación que pueda considerarse bizantina. Por el contrario, Cipriano Gómez Lara opina que su diferenciación o distinción, y por otra parte, la íntima relación existente entre tales conceptos, es un tema fundamental en el campo de la ciencia procesal, no solo desde el punto de vista teórico sino también tomando en consideración cuestiones prácticas y concretas.

Los términos "proceso y procedimiento", se emplean con frecuencia, incluso por procesalistas famosos como sinónimos. Consideramos que no debe haber confusión al respecto, porque si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso. El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, como sucede por ejemplo en el orden legislativo), se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo.

Por lo tanto, mientras la noción de proceso es esencialmente teleológica, el procedimiento es de índole formal, y de ahí que, distintos tipos de procesos, se pueden substanciar por el mismo procedimiento, y viceversa, procedimientos distintos pueden servir para tramitar procesos de idéntico tipo.

Ambos conceptos coinciden en que los dos tienen un carácter dinámico que también se puede apreciar por su misma raíz etimológica: "*procedere*", que significa avanzar, pero el proceso además de un procedimiento como forma de exteriorizarse, comprende los nexos que entre sus sujetos (es decir, las partes y el juez), se establecen durante la substanciación del litigio.

El proceso es un conjunto de procedimientos, entendidos éstos, como un conjunto de maneras o formas de actuar. Por lo tanto la palabra procedimiento, en el campo jurídico, no debe

ni puede ser utilizada como sinónimo de proceso. El procedimiento se refiere a la forma de actuar y, en este sentido, hay muchos y variados procedimientos jurídicos; por ejemplo, los procedimientos notariales, registrales, etc. Resulta evidente que el proceso es un conjunto de procedimientos, pero también es cierto que todo procedimiento no necesariamente es procesal. Un procedimiento es procesal si se encuentra dentro del proceso y posee la nota o característica de proyectividad que identifica a los actos procesales. Por lo tanto, un procedimiento es procesal cuando está eslabonado con otros. Todos ellos ocurridos dentro del conjunto de actos configurativos del proceso, y que son actos provenientes de las partes, del órgano jurisdiccional y de los terceros ajenos a la relación procesal, los cuales se enfocan o proyectan hacia un acto final de aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para dirimirlo o resolverlo.

Refiriéndose al proceso como procedimiento, Alcalá Zamora advierte que "una magistratura capacitada puede administrar una justicia impecable con un instrumento procedimental deficiente, y viceversa, que el mejor procedimiento sobre el papel, no impedirá los mayores abusos, si los funcionarios judiciales a quienes su manejo se encomiende, son inmorales o ineptos". Advierte el mismo autor que "si un mal procedimiento no es el peor enemigo de un buen proceso, sí es un enemigo importante, el cual puede hacer que se pierda la fe en la justicia".

40

Por ello es necesario contar con una abogacía que además de poseer con una elevada preparación técnica, sean cuerpos o gremios animados por el más alto espíritu ético de profesionalidad, que se disponga de un proceso que satisfaga las exigencias de rapidéz, justicia, economía y eficacia.

A continuación se enuncian algunas características del proceso:

a) el contenido de todo proceso es un litigio.

---

<sup>40</sup> ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO Niceto, Proceso Autocomposición, pag. 117 citado por Cipriano Gómez Lara, op. cit.

b) la finalidad de todo proceso es la de dirimir un litigio.

c) todo proceso presenta una estructura triangular en cuyo vértice superior está el órgano judicial, y en los vértices inferiores se encuentran las partes en contienda.

d) todo proceso presupone la existencia de una organización judicial con jerarquía y escalonamientos de autoridad.

e) todo proceso está dividido en una serie de etapas o secuencia que se desenvuelve de principio a fin.

f) todo proceso tiene un principio de impugnación, mediante el cual se postula la necesidad de que las resoluciones del tribunal, puedan ser reexaminadas o revisadas porque no están apegadas a derecho, porque son incorrectas, equivocadas o ilegales.

g) el proceso requiere de un conjunto de procedimientos como forma de exteriorizarse, comprende nexos que entre sus sujetos se establecen durante la substanciación del litigio.

#### Características del procedimiento:

a) es un coordinador de los actos que están en marcha y este puede manifestarse fuera del campo de lo procesal.

b) la noción de procedimiento es de índole formal, de ahí que los distintos tipos de procesos se puedan substanciar con el mismo procedimiento o viceversa.

c) se refiere a la forma de actuar y, en este sentido, hay muchos y variados procedimientos jurídicos.

Ambos conceptos coinciden en su carácter dinámico, reflejado en su común etimología.

Concluimos diciendo que no es lo mismo proceso que procedimiento, el primero es el género y el segundo la especie. El procedimiento son los pasos, los eslabones que integran esa cadena que se llama proceso.

### 3.5 LA GARANTIA DE LEGALIDAD Y DE DEBIDO PROCESO

#### PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

Uno de los resultados más importantes de la existencia del Estado de derecho, fue sin duda, por sus grandes consecuencias directas e indirectas, la instauración del principio de legalidad, aplicado a toda la actividad de la administración pública.

Si la expresión legalidad viene a designar la cualidad de aquello que está conforme a la ley, el principio de legalidad, como tal, significa el sometimiento o subordinación de la administración pública al derecho, en el entendido de que la administración debe actuar siempre con arreglo a la norma incluyendo la que ella misma elabora, -recordemos aquél principio que dice que la autoridad sólo puede hacer lo que le está permitido, mientras que el gobernado puede hacer lo que no está prohibido-. Se señala a veces, que el principio de legalidad impone, además, la exigencia de que la administración debe orientar su accionar, como objetivo general y siempre presente, al logro o satisfacción del interés público, principalmente porque el orden normativo aplicable a la administración pública y a las relaciones que su actividad genera, está impregnado de esta finalidad superior.

Se ha querido diferenciar al principio de juridicidad y al principio de legalidad.

El primero implicaría que la administración, considerada en su conjunto, está condicionada por la existencia de un derecho administrativo y que cada uno de sus actos o acciones está condicionado, a su vez, por la existencia de un principio jurídico que admita o posibilite tal acción. El segundo, en cambio, significa que toda la actividad administrativa deberá realizarse siempre conforme a los preceptos de las leyes vigentes y aplicables y a los límites por ellas señalados, lo que origina la necesidad de que cada una de las acciones administrativas deba estar respaldada por una ley formal, de la que debe resultar su licitud o necesidad. Pero se piensa que ambos conceptos quedan incluidos en el alcance y sentido del principio de legalidad.

La legalidad no debe ser confundida con la oportunidad de las acciones administrativas, ya que si bien estos dos conceptos son cualitativos, y no sólo no son opuestos, sino más bien se complementan, la legalidad se dirige al valor jurídico de un acto o decisión, en virtud de su normatividad con el derecho, mientras que la oportunidad considera el valor especialmente técnico o material del mismo acto o decisión, con arreglo a normas cuyo contenido puede ser objeto de una apreciación de carácter subjetivo.

La aplicación del principio de legalidad que es general y no se puede pasar por alto, tiene lugar, como no podía ser menos, respecto del ejercicio de las potestades administrativas, ya que si éstas son expresiones de poder público, nunca son absolutas e ilimitadas, sino que deben moverse dentro del orden normativo establecido.

La administración pública, no obstante la necesidad y obligatoriedad, incluso positiva del principio de legalidad, puede transgredirlo y esa violación dará lugar a la nulidad o anulabilidad de los actos o actuaciones dictados y a la responsabilidad de la administración, ya sea porque hay culpa, dolo, error, mala fe, generando las compensaciones e indemnizaciones que el orden jurídico tenga previstas o haga procedentes.

Existe una tendencia que dice que el principio de legalidad puede ser dejado de lado, en situaciones que impliquen un estado de necesidad o de legítima defensa, aún cuando no haya una justificación normativa para ello; pero como fácilmente se advierte, la admisión de los actos excepcionales, diferentes de los actos políticos, de gobierno o institucionales, aparece como una posición peligrosa que abre una brecha a la vigencia del principio de legalidad, sin una necesidad evidente, ya que el derecho puede prever, de manera amplia y genérica, la posibilidad de la existencia de aquellas situaciones de necesidad o legítima defensa, fijando las medidas necesarias para ello.

**CONSECUENCIAS DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.-** se originan tanto consecuencias positivas como negativas para la administración pública.

Las consecuencias con sentido positivo son las siguientes:

a) la administración debe respetar la zona de reserva legal, sin intervenir en cuestiones que estén comprendidas en aquella; pero, al mismo tiempo, mantiene todas sus posibilidades respecto de aquéllas incluidas en la zona de reserva de la administración;

b) la administración debe conformarse, en su actividad, a los principios de la justicia material;

c) si el ordenamiento superior lo permite, el legislador puede, en la medida en que ello sea viable, otorgar determinadas habilitaciones a la administración para que ésta promulgue reglamentos delegados o lleve a cabo determinados actos, sin que la habilitación para lo primero implique, de por sí, la habilitación para lo segundo, o al revés.

Las consecuencias con sentido negativo son:

a) los reglamentos emanados de la administración no pueden contradecir ni hallarse en oposición con ninguna ley formal, sino deben conformarse dentro de los límites establecidos por éstas;

b) los actos de alcance individual, dictados por la administración, no pueden contradecir ni hallarse en oposición con ninguna ley formal ni con ningún reglamento, sino que deben sujetarse y fundarse en ellos;

c) las normas jurídicas que determinan la competencia de la administración y de sus órganos que la componen, son de cumplimiento ineludible, en todos sus casos;

d) la administración tiene la obligación de seguir las directivas políticas generales que han sido fijadas por los órganos con competencia para hacerlo, y

e) la actuación de la administración no debe apartarse de los principios y preceptos que resultan del ordenamiento normativo existente, y, en especial, de los principios generales del derecho.

Es natural que se prevean los medios para los casos que se presenten cuando la administración pública se exceda en el principio de legalidad, tratando así de restablecer y asegurar su supremacía.

La misma administración tiene un interés en mantener la legitimidad de sus actos y decisiones, y de ahí que los recursos que se puedan plantear ante ella, sean comúnmente utilizados para mantener la vigencia del principio de legalidad, procurando la revisión del accionar administrativo que se haya apartado de él.

Pero, la más importante garantía de la vigencia del principio de legalidad radica en los órganos jurisdiccionales que integran el Poder Judicial, con competencia en esa materia, ya sea general o especial. Frente a los actos y decisiones de la administración, esos órganos jurisdiccionales pueden dirigirse a examinar su legalidad, verificando si se han ajustado al derecho aplicable.<sup>41</sup>

#### PRINCIPIO DE DEBIDO PROCESO.

El motivo político-legislativo que en todo caso justifica la elaboración de un derecho procesal administrativo fue con el afán de proporcionar a los administrados que obtienen su derecho en cada caso en particular, a través de las autoridades administrativas, las mismas garantías de derecho, o lo que es lo mismo, la aplicación del derecho administrativo ya sea material o sustantivo. La necesidad de observar ciertas formas se considera con razón una garantía al debido proceso legal, o sea, que el contenido se adapte a la forma. Un procedimiento administrativo es una forma adecuada y eficaz de instrumentar en el ámbito administrativo, el debido proceso legal consagrado en el artículo 14 Constitucional.

---

<sup>41</sup> ESCOLA JORGE Héctor. op. cit., Vol. I, pag. 157.



Dice el anteriormente citado artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su segundo párrafo que:

Artículo 14.....

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Este segundo párrafo establece una garantía de seguridad jurídica al decretarse que nadie puede ser molestado en su persona o en sus bienes si no es ante un juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumpla con el debido proceso legal y conforme a las leyes expedidas con antelación al caso.

Respecto del principio de debido proceso, el maestro Luis Humberto Delgadillo afirma que este principio puede ser traducido en siete puntos a saber: <sup>42</sup>

- a) que sea tramitado y resuelto por autoridad competente.
- b) que se otorgue al administrado la oportunidad de formular agravios, mismos que deben ser analizados y sobre todo valorados por la autoridad.
- c) que se le permita ofrecer y rendir pruebas.
- d) que quede constancia por escrito de todo lo actuado.
- e) que sea ágil, sin trámites que dificulten su desarrollo.
- f) que el particular conozca todas las actuaciones administrativas.
- g) que la resolución esté debidamente fundada y motivada.

---

<sup>42</sup> PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO. edit. Limusa, tercera edición, México, 1996, pág. 189.

La autoridad está obligada a seguir los lineamientos que la ley regule con independencia de que la resolución no lesione al gobernado en sus derechos sino simplemente en sus intereses como integrantes del Estado. Sin embargo, el problema se torna especial cuando el procedimiento tiende a garantizar que el particular tendrá la oportunidad de defenderse, ofreciendo y desahogando las pruebas que demuestren y apoyen su dicho.

La Constitución norteamericana tiene dos textos al respecto de este tema que son la Enmienda V que fija una limitación al gobierno federal, y la Enmienda XIV relativa a los estados con la misma disposición: "nadie podrá ser privado de la propiedad sin un debido proceso legal". La jurisprudencia y la doctrina de los Estados Unidos han considerado siempre aplicables tales preceptos, lo mismo frente al Poder Legislativo que al Ejecutivo y a los tribunales.

Nuestra Constitución no cuenta con un texto de análoga similitud, aún cuando se considera que el constituyente de 1857, al estar discutiendo el principio en comento, mismo que es antecedente del artículo 14 de la Carta Magna de 1917, trató de insertar en nuestras instituciones el principio del debido proceso legal que, por lo demás, ya estaba consignado aunque con otras palabras por la legislación española.

En la Constitución vigente, nuestro artículo 14 alcanza un contenido más preciso y una mejor redacción en el segundo párrafo, al decir que nadie puede ser privado de sus propiedades o derechos sin los siguientes requisitos:

- a) que exista un juicio (proceso),
- b) que ese proceso se siga ante los Tribunales previamente establecidos,
- c) se deben cumplir las formalidades esenciales de todo proceso, y
- d) conforme a las leyes expedidas con anterioridad.

### **3.6 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LA SUBSTANCIACION DEL MISMO**

La aplicación de las sanciones administrativas, deben apegarse a los procedimientos que las normas establecen. La autoridad administrativa se encuentra vinculada en los términos de los artículos 14 y 16 constitucionales, que la obligan a cumplir con las formalidades que son esenciales en el procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación.

Con antelación a la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, no había ningún ordenamiento que regulara los pasos que la autoridad debería seguir para sancionar las faltas a la disciplina en el ámbito de la Administración Pública, y es que las anteriores leyes de responsabilidades, al referirse a éstas infracciones, sólo regulaban un procedimiento penal para la imposición de sanciones, y las demás leyes administrativas que mencionaban estas infracciones, eran omisas respecto del procedimiento sancionador.

Comenzando el año de 1983, al entrar en vigor la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se creó un procedimiento con el que se pretendió cubrir todos los aspectos básicos para fincar sanciones administrativas, al cual se le denominó: "procedimiento disciplinario".

De acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su capítulo II, del Título Tercero, relativo a las sanciones administrativas y el procedimiento para aplicarlas, se puede derivar que el procedimiento disciplinario se integra con las etapas de investigación, instrucción, decisión y ejecución.

**INVESTIGACION.-** La etapa de investigación se puede incoar de oficio o por la presentación de quejas o denuncias de los gobernados, y ser realizada tanto por las contralorías internas de las dependencias en su ámbito de competencia, o por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, basándose en lo dispuesto por las diferentes fracciones del artículo: 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene a su cargo la vigilancia e inspección del actuar de la Administración Pública Federal.

A mayor abundamiento, su Reglamento Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 16 de enero de 1989, en sus artículos 15 y 20, se prevé la existencia de las Direcciones Generales de Responsabilidades y Situación Patrimonial y de Auditoría Gubernamental, (actualmente, Direcciones de Responsabilidades y Sanciones), con facultades de vigilancia e investigación.

Por su lado, cada uno de los reglamentos internos de las dependencias públicas, marcan la existencia de las contralorías internas, generalmente denominadas Unidades de contraloría, con facultades de fiscalización dentro de las propias dependencias.

Así, los diferentes Organos de control a nivel general o interno, llevan a cabo la etapa de investigación, apegados a las normas y lineamientos que como globalizadora del control emite la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Como resultante de las investigaciones, pueden darse varias alternativas, en razón de quienes las llevan a cabo y de los resultados que se obtengan.

Cuando la investigación es llevada a cabo por el órgano de contraloría interna de una dependencia y detecta infracciones cuyo conocimiento y castigo sea de exclusiva competencia, éste órgano culminará el procedimiento correspondiente, aplicando las sanciones por acuerdo del superior jerárquico. Si las infracciones son de la competencia de la contraloría interna, pero tienen la característica de "graves" y la SECODAM, debe conocer los hechos, se lo comunicará a ésta, con independencia de que imponga las sanciones que correspondan. Si las infracciones no

son de su competencia en razón de la cuantía del asunto, trasladará el expediente a la SECODAM, para que imponga la sanción.

Si por el contrario, las investigaciones las lleva a cabo la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo administrativo, la misma informará a la Contraloría Interna de la Dependencia que es competente para que prosiga con las investigaciones y lleve a cabo el procedimiento sancionador, respecto de las infracciones de la competencia de ésta, pero continuará el procedimiento para sancionar las infracciones que sólo son competencia de la globalizadora, como en el caso de las responsabilidades mayores.

Durante esta etapa, la autoridad investigadora podrá suspender temporalmente al presunto responsable<sup>43</sup> cuando considere que así conviene para conducir de forma adecuada las investigaciones, porque si el servidor público sigue en su empleo, cargo o comisión, puede entorpecer el procedimiento. La única limitante para suspender al servidor público, presunto responsable, se da cuando su nombramiento lo haya hecho el Presidente de la República, en cuyo caso, se requerirá la autorización de este -cuestión con la que no se está de acuerdo porque sería tanto como distinguir a unos de otros-, y cuando el nombramiento respectivo haya requerido la ratificación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, la ratificadora será quien otorgue la autorización.

**INSTRUCCION.-** una vez concluidas las diligencias de investigación, para integrar el expediente a nivel interno de la Administración, se incoa la etapa de instrucción del procedimiento disciplinario en términos del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Es en éste artículo donde intervienen de manera importantísima los aspectos que son esencia del debido proceso, al prever al respecto la garantía de audiencia de los posibles responsables, pero no solo dándoles oportunidad de ofrecer sus pruebas, alegar lo que a su derecho convenga y nombrar defensor sino que la autoridad se quite ese "manto" de juez y

---

<sup>43</sup> Aquí se presenta un incidente del cual hemos tenido experiencia por haber trabajado asuntos de éste tipo, y es que muchas ocasiones, las autoridades, en vez de suspender al servidor público de sus funciones, lo que hacen es cesarlo y darle un nuevo nombramiento, lo cual repercute en gran medida en sus derechos laborales ya que con esta medida el trabajador pierde la antigüedad que llevaba en su empleo, así como el incremento en sus demás prestaciones y que es lógico le cause perjuicio en su patrimonio y en su expediente.

parte y que realmente valore las pruebas que se le ofrecen, que investigue con exhaustividad los hechos y se cerciore de la verdad real; por otro lado, debería dársele mucho más valor a los alegatos del servidor público, y por último, el servidor muchas veces no tiene los medios económicos para pagar un abogado, en tal virtud, debería proporcionársele uno de la propia dependencia que lo asesore y represente en juicio si fuera necesario.

Esta fase se inicia con la citación del presunto responsable, con cinco días de anticipación, pero no más de quince días hábiles, haciéndole saber la responsabilidad que se le imputa y su derecho de defensa a fin de que pueda prepararla debidamente.

La audiencia se deberá llevar a cabo en los días y horas señalados interviniendo los interesados y con las formalidades que para todo procedimiento se requieren, en los términos de la ley supletoria aplicable que es el Código Federal de Procedimientos Civiles, y si de su desarrollo se necesita hacer nuevas diligencias por la falta de elementos para resolver, o por la aparición de una presunta responsabilidad adicional, deberá citarse nuevamente al servidor público en los términos antes mencionados.

Lo más importante de esta etapa es que se dé pleno respeto a las disposiciones legales, se prepare el expediente para que la autoridad sancionadora realmente cuente con los elementos que la lleven a una determinación o juicio, basada en hechos reales y plenamente comprobados, además de que esa misma resolución deberá estar debidamente fundada y motivada, ya que el principio de legalidad exige que las actuaciones de la Administración Pública se lleven de tal manera que garanticen al gobernado que no habrá excesos, -como todavía suele suceder en nuestro país-.

**DECISION.** - Cuando se ha integrado el expediente con los elementos necesarios para permitir que el juzgador llegue a estar convencido de los hechos, viene la etapa de decisión. En razón de lo dispuesto por el artículo 64 fracción II de la Ley, la resolución deberá dictarse en un plazo que no excederá de tres días hábiles, después de haberse cerrado la etapa de instrucción; así

mismo, la resolución se notificará dentro de las setenta y dos horas siguientes al titular de la dependencia, al representante de la misma, al jefe inmediato del interesado y a éste.

“Con un propósito de gran eficiencia administrativa, pero con desconocimiento de los procedimientos y del volumen de asuntos, el legislador estableció los plazos, que de acuerdo con la realidad resultan utópicos, puesto que es casi imposible su cumplimiento, por lo que sería conveniente que fueran ampliados razonablemente cambiando los días por meses, de tal forma que la resolución se dictara dentro de los tres meses siguientes a la fecha de cierre de instrucción y fuera notificada en el mes siguiente a su emisión”.<sup>44</sup>

No menos importante es el hecho de que el presunto responsable confiese por el hecho de no cumplir con sus obligaciones, en cuyo caso se prevé en la ley un procedimiento sumario con el beneficio de una reducción de la sanción económica hasta en dos tercios, y la posibilidad de que la autoridad sancionadora no imponga la suspensión, destitución o inhabilitación.

Por otro lado, el artículo 63 dispone que la autoridad puede dejar sin sanción al posible infractor por una sola vez siempre y cuando así lo estime, pero siempre que los hechos: 1) no impliquen infracciones graves; 2) no constituyan delito; 3) el servidor público esté libre de antecedentes y 4) el daño causado no exceda de cien veces el salario mínimo.

**EJECUCION.** - La última etapa del procedimiento sancionador se inicia con la notificación de la resolución. Según lo dispuesto por el artículo 75 de la Ley, las resoluciones que sancionen que han quedado firmes serán ejecutadas lo antes posible, lo cual corresponde a la naturaleza de todo acto administrativo, por su característica de ser ejecutivo, sin embargo, dice el maestro Delgadillo que existe una confusión cuando la ley hace referencia a la suspensión y destitución de los servidores públicos de base, ya que quedan sujetos a la "ley correspondiente", siendo que no hay ninguna ley correspondiente.

---

<sup>44</sup> LUIS HUMBERTO Delgadillo. op. cit. en nota 28bis, pag. 145.

Es importante hacer notar que a la sanción económica se le da el carácter de crédito fiscal, con todos los efectos que para su cobro sean necesarios. Aunque la sanción debe ser ejecutada de inmediato, en su característica de acto administrativo, puede ser interrumpido este procedimiento por la interposición del recurso de revocación, en los términos del artículo 72 de la ley, o en su defecto la interposición de la demanda de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que el recurso tiene la característica de ser optativo para el interesado, además si se opta por el Juicio de nulidad, el promovente tendrá que garantizar el interés fiscal si se trata de sanciones económicas, -lo cual no siempre se lleva a cabo a pesar de que se trate de sanciones de éste tipo. En el caso de las demás sanciones se requiere que el recurso sea admitido, que la ejecución de la sanción pudiera producir daños o perjuicios de importancia e irreparables, y que la suspensión no perjudique el interés social o el servicio público.

Otro de los aspectos de la ejecución es el relativo al registro de las sanciones opuestas que, según el artículo 68 de la ley, debe llevar la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, los cuales han sido muy criticados por el hecho de que se dice que son las listas negras fascistas.

En conclusión, la aplicación de las sanciones queda sujeta a una serie de requisitos constitucionales y legales que la autoridad debe tomar muy en consideración como la debida fundamentación y motivación así como llevar a cabo la observancia de un debido proceso legal a que se refieren los artículos 14 y 16 Constitucionales, así como la justa cuantificación de la multa en los términos del primer párrafo del artículo 22 del mismo Código Político.

En nuestra opinión, el procedimiento debería sujetarse a una revisión la cual arroje un modelo de la combinación entre el procedimiento que prevé la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el procedimiento sancionador de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que si bien es cierto que una ley general de procedimiento administrativo no puede descender a regular todos y cada uno de los procedimientos que constituyen el cauce de las distintas funciones administrativas, también lo es de que existen procedimientos no condicionados por el objeto y respecto de los cuales no existe ningún



impedimento para que una nueva ley contenga una regulación detallada de la tramitación del procedimiento sancionador. De esta manera, nos permitimos mencionar cómo está regulado este procedimiento en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

La LFPA (artículos 70 a 80) y la LPADF (artículos 129 a 140) no se limitan a regular el procedimiento sancionador, sino que contienen una serie de normas sobre la potestad administrativa sancionadora. A pesar de la generalidad de los títulos de los respectivos capítulos ("de las infracciones y sanciones administrativas" y "de las sanciones administrativas") su contenido está muy lejos de contener una reglamentación completa y sistemática de ésta potestad administrativa, en que tanta trascendencia ofrecen las garantías del ciudadano. El artículo 78 de la LFPA contiene una norma que contraviene el principio de *non bis in idem*. En la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal es lo mismo.

La sanción administrativa podrá imponerse sólo a la persona a la que pueda imputársele el acto o actos en que se concreta la transgresión jurídico-administrativa. Según el artículo 77, párrafo segundo de la LFPA: "cuando en una misma acta se comprenda a dos o más infractores, a cada uno de ellos se le impondrá sanción que corresponda".

**EL PRINCIPIO DE NON BIS IN IDEM.** - una de las garantías elementales que forman parte del procedimiento de aplicación de las sanciones consiste en la prohibición de sufrir más de una condena por un mismo hecho. Tradicionalmente se ha venido limitando la aplicación de este principio constitucional al ámbito penal. Pero se estimaba inaplicable en otros dos supuestos: a) entre dos administraciones públicas o dentro de una misma administración pública y b) entre un tribunal penal y un órgano administrativo. Esta posición doctrinal fue ratificándose en los distintos ordenamientos jurídicos a través de una evolución jurisprudencial más o menos rápida, según los países para consagrar la aplicación general del principio, salvo alguna excepción como la de las relaciones de especial sujeción, cada día más limitadas. La LFPA sigue sin embargo, el criterio tradicional y en su artículo 78 dispone que las sanciones por infracciones administrativas

se impondrán sin perjuicio de las penas que correspondan a los delitos en que, en su caso, incurran los infractores. Norma que repite exactamente el artículo 137 de la LPADF.

La jurisprudencia va matizando la aplicación de este principio de independencia de la potestad administrativa sancionadora, reduciéndole a sus justos límites y dando preferencia, en todo caso, a la sentencia que hubiera podido dictarse en el proceso penal, evitando el absurdo que supondría, por ejemplo, que se sancionara administrativamente un hecho que, el juez penal, después de un proceso con todas las garantías, hubiera estimado inexistente.

La última de las garantías del gobernado frente al poder administrativo sancionador, consiste en la improcedencia de sanción sin la previa instrucción de un procedimiento con las garantías debidas.

La aplicación de las sanciones administrativas, en cuanto es procedimiento administrativo, debe ofrecer al gobernado las garantías que imponen los principios de defensa y contradicción, o sea remitirse a los principios informadores del procedimiento administrativo. Pero precisamente por el objeto del procedimiento sancionador, por su trascendencia y efectos y porque a través de él se ejerce esa potestad "grave y terrible" como lo dice el Tribunal Supremo Español, han de extremarse las garantías formales.

La LFPA regula de manera sumaria el procedimiento sancionador en sus artículos 72 y 73, si bien, poniendo en relación estos artículos específicos con los generales de la propia ley, la jurisprudencia podría estructurar un procedimiento con las garantías debidas, de ahí que se decidiera para este trabajo incluir un tema llamado "jurisprudencia" y que veremos al final de ésta parte en el punto 3.7-. La LPADF es más detallada en su regulación del procedimiento y lo hace en los artículos 131 a 135. Así, extremarse los puntos siguientes: a) imparcialidad de los titulares de los órganos administrativos que intervienen en el procedimiento; b) la legitimación para iniciar los procedimientos; c) la exigencia de información previa; d) medidas cautelares; e) la presunción de inocencia y la instrucción del procedimiento y f) decisión en un plazo razonable.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> JESUS GONZALEZ Pérez. op. cit., pág. 225 y ss.

### 3.7 JURISPRUDENCIA

La jurisprudencia es la segunda fuente existente en el derecho constitucional mexicano. Al respecto Jorge Carpizo afirma: "la propia constitución en su artículo 94 señala que la ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación acerca de la interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y los tratados internacionales". Esto significa que la primer fuente establece lineamientos generales y órganos de poder que dirimen la legalidad o jurisprudencia de las demás leyes que forman parte del derecho constitucional. Así, el Poder Judicial de la Federación, tiene la responsabilidad de la interpretación última de la Constitución, la que habrá de ser respetada y acogida por todos los tribunales del país cuando se ha establecido jurisprudencia. Este procedimiento previamente estipulado, requiere el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cuando se dan cinco sentencias de manera consecutiva sin ninguna en contrario y que han sido aprobadas por lo menos por las dos terceras partes de los Ministros. Sin embargo, la Jurisprudencia puede interrumpirse, cuando ella misma, a través de la Ley de amparo; lo requiere, previos requisitos y precisados varios aspectos indispensables.

En nuestra opinión, la jurisprudencia es la interpretación que hacen los Tribunales sobre la ley aplicada al caso concreto. Y el mecanismo de la misma son esas cinco sentencias ininterrumpidas en un mismo sentido sin ninguna en contrario.

A continuación transcribimos algunas tesis jurisprudenciales del Tribunal Fiscal de la Federación relativas a la garantía de legalidad que debe seguirse en todo proceso, y que debe respetar la autoridad administrativa al aplicar alguna sanción a un servidor público.

**PROCEDIMIENTO INSTRUIDO A SERVIDORES PUBLICOS.- GARANTIA DE AUDIENCIA.** De conformidad con lo previsto en el artículo 64, fracción 1 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando se instruya

procedimiento a un funcionario, se le deberá citar a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que concretamente se le imputen, sin que en forma genérica pueda informársela que el procedimiento se sigue por diversas irregularidades que ha cometido, ya que al no precisarle cuales son esas, se le deberá en un notorio estado de indefensión que impedirá su legítima defensa.

Revisión No. 387/85.- Resuelta en sesión de 23 de junio de 1988, por mayoría de 7 votos y 2 en contra.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario: Lic. Mario Bernal Ladrón de Guevara.

**SERVIDORES PUBLICOS.- EXISTE VIOLACION PROCESAL SI AL CITARCELES A LA AUDIENCIA NO SE LES DA A CONOCER DETALLADAMENTE LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE LA RESPONSABILIDAD.-** En acatamiento al artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la demandada al citar al servidor público a la audiencia a la que se refiere tal precepto, debe darle a conocer detalladamente los hechos que implican todas y cada una de las responsabilidades que motivan su sanción a fin de que esté en posibilidad de oponer en la propia audiencia, las defensas que estime conducentes. Si en el juicio fiscal la demandada no demuestra tal extremo, debe tenerse por configurada la violación procesal prevista por la fracción III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación del fondo de la cuestión planteada y declarar la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que la demandada emita una conforme a derecho en la que previamente haya purgado el vicio en que incurrió.

Juicio No. 5064/87 y 5071/87 Acum.- Sentencia de 16 de mayo de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrada instructora: Margarita Aguirre de Arriaga.- Secretario: Lic. Félix M. Garza Garza.

**AUDIENCIA DE LEY CELEBRADA EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.-** En la audiencia de ley celebrada bien ante la Contraloría de una dependencia en el caso de infracciones que no sean graves, o bien ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en los casos en que se trate de infracciones graves, atentos a las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley en comentario, la autoridad estará obligada, antes de imponer la sanción que estime conveniente, a entrar al estudio de las defensas y excepciones que haga valer el servidor público sancionado y a valorar las pruebas que se aporten oportunamente, pues de lo contrario incurrirá en violaciones de procedimiento que afecten sus defensas y que trascienden el sentido de la resolución impugnada, caso en el cual el Tribunal Fiscal debe anular el acto combatido, para el efecto de que se analicen las mismas valorando las pruebas que se hayan aportado.

Juicio No. 5743/87.- Sentencia de 14 de abril de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrado instructor: Arnulfo Cárdenas Aguirre.- Secretario: Lic. Jorge Rojas Yañez.

**PROCEDIMIENTO. - LAS FORMALIDADES QUE LO CONSTITUYEN NO SON RENUNCIABLES A VOLUNTAD DEL AFECTADO.-**

De conformidad con el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para imponer sanciones administrativas, se debe seguir el procedimiento que el mismo establece y en su fracción I, se dice que se citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber su responsabilidad, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alejar lo que a su derecho convenga, y estas formalidades en el procedimiento sancionatorio deben cumplirse estrictamente por la autoridad, ya que se establecen por la ley, a fin de dar al afectado la posibilidad de defenderse, sin que tales formalidades sean renunciables a voluntad del mismo; por lo tanto, si el presunto responsable renuncia ante la autoridad administrativa al término que señala el artículo 64, fracción I de la Ley de la Materia, dicha autoridad deberá hacer caso omiso a tal manifestación y cumplir con el término de ley, ya que de lo contrario se viola en perjuicio del sancionado el artículo 14 Constitucional.

Juicio No. 255/93/6374/93.- Sentencia de 4 de abril de 1994, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Celia López Reynoso.- Secretaria: Lic. Xochitl Adriana Castellanos Valdez.

**PARTE 4**  
**LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

**4.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE  
LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

**4.2 SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS  
EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES  
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

**4.3 SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

**4.4 LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES  
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**



## **4.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

**ANTECEDENTES.**- uno de los primeros antecedentes lo podemos ubicar en la Constitución de Cádiz, que como se sabe, tuvo vigencia sólo algunos periodos durante el movimiento de independencia. Encontramos en la fracción XI de su artículo 172, que se prohibía categóricamente al rey, que era lo mismo que el ejecutivo, privar a algún individuo de su libertad, así como imponerle por sí pena alguna; por otro lado, el artículo 242 dispuso que el poder de aplicar las leyes en los asuntos civiles y penales, era exclusiva de los Tribunales.

Varios preceptos de las Cartas Fundamentales posteriores consignaron disposiciones análogas en cuanto a la prohibición al organismo ejecutivo y en especial al presidente de la república para imponer penas, las que se consideraban exclusivas de los Tribunales a través del proceso correspondiente. En este sentido, pueden citarse, entre otros artículos el 112 fracción II de la Constitución Federal de 1824; artículo 45 fracción II de la Cuarta Ley Constitucional promulgada el 29 de diciembre de 1836; artículo 9 fracción VIII de las Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843 y, artículo 58 del Estatuto Orgánico Provisional del 15 de mayo de 1850.

Por lo que se refiere a las facultades de las autoridades administrativas para imponer sanciones y arrestos calificados como correccionales, pueden citarse los artículos 83 fracción IX, de las Bases Orgánicas de 1843, en el cual se daba la facultad al Presidente de la República para imponer multas hasta de quinientos pesos y 117 fracción XXIX, del Estatuto Provisional de 1843 sobre sanciones pecuniarias y arrestos de acuerdo con las leyes de policía y buen gobierno.

El antecedente más próximo del artículo 21 constitucional vigente es el precepto del mismo número de la Carta Constitucional de fecha 5 de febrero de 1857, el cual disponía que: "la aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial", la policía

administrativa sólo podría imponerlas como medida de corrección hasta quinientos pesos de multa o un mes de reclusión en los casos y formas que la ley determine expresamente.

El texto original del artículo 21 Constitucional, tal como lo aprobó el Constituyente de Querétaro restringió las sanciones administrativas que consistían en multa y arresto hasta por 36 horas. En caso de que no se cubriera la multa, esta se podría conmutar hasta por arresto durante 15 días, pero esta última disposición fue interpretada como un derecho de opción del afectado, por lo que debe considerarse inconstitucional la imposición inmediata del arresto, sin dejar al agraviado la posibilidad de elegir entre la pena corporal o la pecuniaria.<sup>46</sup>

El ya mencionado artículo 21 Constitucional en vigor, tal como fue reformado por decreto publicado el 3 de febrero de 1983, comprende tres disposiciones diversas:

- a) La declaración de que la imposición de las penas es exclusiva de la autoridad judicial,
- b) La persecución de los delitos corresponde al Ministerio Público y a la policía judicial y
- c) Las facultades de las autoridades administrativas para imponer sanciones a los infractores de los reglamentos de policía y buen gobierno.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenta el criterio de que la autoridad administrativa sólo puede imponer sanciones a los infractores a través del procedimiento que respete el derecho de garantía de los mismos en virtud de una resolución debidamente fundada y motivada de acuerdo con los lineamientos establecidos por los artículos 14 y 16 constitucionales.

Al respecto podemos observar que el artículo 21 constitucional no establece límite en cuanto a la cuantía de las multas, pero esta cuestión es discutible, en tanto que los actos administrativos deben ser fundados y motivados y el hecho de que no se señale en la

---

<sup>46</sup> Tesis 418, pág. 694, Apéndice publicado en 1975, Segunda Sala

Constitución límite alguno, no quiere decir que, el legislador pueda señalar multas definitivamente desproporcionadas con el hecho ilícito administrativo que les pueda dar origen. Las Legislaciones de los estados han aceptado disposiciones que otorgan jurisdicción a las autoridades administrativas para imponer penas por infracciones a leyes administrativas de cuya vigencia están encargadas.

Ahora bien, el artículo 16 párrafo once de la Constitución establece: "la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido reglamentos sanitarios y de policía...".

Como lo establece el artículo arriba mencionado, la autoridad administrativa tiene como facultad la vigilancia y el cumplimiento de los reglamentos de policía ya que la actividad de la policía administrativa se debe desempeñar bajo un orden jurídico, pero se observa que en tal actividad se limitan los derechos de los gobernados.

El reglamento de policía debe estar acorde con lo estipulado en nuestra ley, ya que sólo a través de un reglamento, la autoridad administrativa puede limitar o restringir la esfera jurídica de los particulares.

Por su parte el artículo 73 fracción XXI constitucional establece como facultades del congreso: "para establecer los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse", es decir, los delitos y faltas cometidos en contra de la administración pública serán establecidas por la federación la cual impondrá la sanción respectiva.

En conclusión, el artículo 21 Constitucional da la facultad a la autoridad administrativa para imponer sanciones y también señala expresamente que se establecen como sanciones la multa y el arresto. Se señalan también los casos en los que se pueden aplicar cada una de ellas. El artículo 16 Constitucional también establece como facultad de las autoridades administrativas la de llevar a cabo visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se cumple con los reglamentos de policía gubernativos y en el artículo 73 fracción XXI se

establece que cuando se cometa alguna falta contra la federación, le corresponde al Congreso aplicar la sanción correspondiente.

## **4.2 SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

Desde el panorama del derecho positivo mexicano, se puede ver que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé seis diferentes sanciones disciplinarias enumeradas en el artículo 53, sin que de su texto pueda enumerarse un determinado orden para la imposición de las mismas, por lo que se puede establecer que de acuerdo con las características de las infracciones, la autoridad administrativa puede aplicar una o varias a la vez siempre y cuando funde y motive la causa legal de esas resoluciones en que se aplican. Ahora bien, el artículo 53 establece seis sanciones por faltas administrativas y ninguna de ellas constituye una declaratoria, además de que el artículo 52 de la misma ley señala que los servidores públicos que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 serán sancionados conforme al procedimiento establecido en ese capítulo, procedimiento que no se aplica para los efectos de la emisión de la declaratoria en mención, ya que de acuerdo con la ley, no se necesita un procedimiento especial para que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo emita la declaratoria en cuestión.<sup>47</sup>

A continuación veremos cada una de las sanciones que establece el citado artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**APERCIBIMIENTO PRIVADO O PUBLICO Y AMONESTACION PRIVADA O PUBLICA.-** El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece en sus dos primeras fracciones el apercibimiento privado o público y la amonestación privada o pública como sanciones por la comisión de faltas administrativas.

---

<sup>47</sup> LUIS HUMBERTO Delgadillo. El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Edit. Porrúa, S.A., México, 1998, pág. 111.

El apercibimiento es “una prevención especial, como una advertencia de que se aplicará una sanción en caso de persistir en una conducta indebida, es una medida preventiva, que tiene por finalidad corregir al servidor público en su mala conducta o ilicitud y aún la inmoralidad de la misma en la esfera del derecho.

Se acostumbra considerar el apercibimiento como la segunda de las sanciones de ese carácter después de la amonestación y conjuntamente con la prevención, sin embargo, esta es más leve en su aplicación general.<sup>48</sup>

En nuestro sistema legal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no da una definición del concepto ni el contenido de la sanción, sólo se menciona como corrección disciplinaria en el Código Penal Federal en su artículo 43 y dispone lo siguiente:

“El apercibimiento consiste en la conminación que el juez hace a una persona, cuando ha delinquido y se teme con fundamento que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer este, sea considerado como reincidente”.

Por su parte la amonestación se identifica también como una llamada de atención, como una advertencia o prevención cuando se comete un ilícito. La amonestación data del derecho canónico, donde se le identificaba como una corrección penal con fines preventivos para quien se hallara próximo a cometer un delito o era inminente que lo fuera a cometer.<sup>49</sup>

En sentido restringido la amonestación no es una sanción, ya que no es necesario que se cometa la infracción sino sino solamente la sospecha de que se va a cometer el ilícito, por lo

---

<sup>48</sup> Enciclopedia Jurídica Orbea, Tomo I, Buenos Aires, 1977.

<sup>49</sup> idem. Supra.

que sólo constituye una advertencia para que se procure evitar conductas que puedan terminar en infracciones

La legislación procesal de nuestro país tampoco define esta figura, sólo es mencionada en el artículo 42 del Código Penal Federal de la siguiente manera:

"La amonestación consiste: en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo a que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere.

Esta manifestación se hará en público o en lo privado, según parezca prudente al juez".

Todos los apercibimientos y amonestaciones son de carácter privado ya que sólo constan en el expediente relativo al procedimiento sancionador, en el registro de sanciones, y en su caso, en el expediente del servidor público, puesto que en razón del principio de seguridad jurídica, todos los procedimientos administrativos se realizarán por escrito, además de que la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone en su artículo 68 que las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las dependencias durante el procedimiento al que se refiere este capítulo de la ley en cita, constarán por escrito y se asentarán en el registro respectivo, que comprenderá las sanciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, las de inhabilitación.

Cuando estas dos medidas disciplinarias se impongan con carácter público, en la propia resolución se deberá indicar el modo en que se llevará a cabo dicha publicidad y podrá ser a través del Diario Oficial de la Federación o a través de uno de los diarios de mayor circulación, a pesar de que esta disposición no se encuentre de manera expresa en la ley, por lo que queda al arbitrio de la autoridad sancionadora llevar a cabo la publicación.

**LA SUSPENSION.-** En algunos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se hace referencia a la suspensión como sanción por la comisión de una infracción y a la suspensión temporal, como medida procedimental para facilitar el desarrollo del mismo procedimiento sancionador.

De acuerdo con el artículo 53 en su fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 56 fracción I, la suspensión es una sanción que se aplica por la comisión de una infracción administrativa, la cual será impuesta por el superior jerárquico del infractor por un periodo que va de tres días a tres meses, y la suspensión temporal es una medida que se presenta dentro del procedimiento sancionador cuando a juicio de la autoridad así convenga para el desarrollo de las diligencias de investigación, pero si de estas resulta que el servidor público es inocente, se le restituirán todos sus derechos y se le cubrirán todas las cantidades que dejó de percibir por la sanción impuesta.

Conforme al artículo 64 fracción IV de la misma ley, que regula el procedimiento para sancionar en materia disciplinaria, en cualquier momento previo o posterior al citatorio a que se refiere la fracción primera del mismo numeral, la Secretaría de la Contraloría podrá decretar la suspensión temporal del o de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones si a su juicio así conviene para la conducción de las investigaciones.

La aplicación exclusiva de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para la aplicación de sanciones disciplinarias se deriva de los siguientes puntos:

1) Los artículos 64 y 65 de la ley establecen el procedimiento para la aplicación de sanciones previstas en el artículo 53 que deberán seguir tanto la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo como las contralorías internas de las dependencias sin remitirse a otras leyes.

2) Por la propia naturaleza del acto administrativo que tienen las resoluciones en las que se imponen sanciones, son susceptibles de impugnación mediante el recurso administrativo o juicio de nulidad.



**LA DESTITUCION DEL PUESTO.-** De las seis sanciones disciplinarias previstas en el artículo 53 de la ley en cita, la destitución ha dado lugar a controversias, principalmente porque se ha considerado que cuando la impone la autoridad administrativa se lesionan los derechos de los trabajadores y que la única autoridad competente para resolver la terminación de una relación laboral, es la autoridad obrero patronal.

Esta controversia ha sido creada fundamentalmente por lo dispuesto en las fracciones II y IV del artículo 56 de la Ley de Responsabilidades Federal, en las que se establece que: "la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico" y que "la Secretaría promoverá los procedimientos... demandando la destitución del servidor público responsable" y que por su redacción al igual que en el caso de la sanción de suspensión, ha dado lugar a considerar que la autoridad administrativa no puede imponer esta sanción en el ejercicio de su facultad disciplinaria.

Así, para evitar confusiones entre los ámbitos laboral y administrativo, resulta prioritario que en las leyes de estas materias se prevenga como una causal de terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para el patrón la resolución firme de autoridad administrativa, en reconocimiento del poder disciplinario del Estado, pues si se sujetan las resoluciones disciplinarias de la autoridad administrativa a la validación de la autoridad laboral, se desvirtuaría uno de los elementos del poder jerárquico de los órganos públicos, dice Luis Humberto Delgadillo en su libro: El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**SANCION ECONOMICA.-** En términos del artículo 113 de nuestra constitución, se instituyen las sanciones económicas por la comisión de infracciones administrativas, las cuales "deberán establecerse de acuerdo con el beneficio económico obtenido 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 Constitucional, pero que no podrá rebasar los tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados".

La aplicación de sanciones económicas tiene como presupuesto esencial que con el ilícito se cause un daño o perjuicio, o que el infractor obtenga un beneficio económico con su actuar, ya que en caso contrario se podrá imponer cualquiera de las otras sanciones, pero no la económica.

Al establecer los artículos 54 fracción VII y 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que en caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados, hace suponer que estas sanciones, pueden generarse por otras causas, lo cual resultaría contrario al mandato constitucional a que se hace referencia.

Si conforme a las diferentes fracciones del artículo 54 las sanciones económicas se impondrán tomando en cuenta las circunstancias particulares en que se cometió la infracción y las características personales del infractor, cuando la sanción económica tiene que imponerse necesariamente en dos tantos, no es posible cumplir con la individualización de la sanción para su debida motivación.

**INHABILITACION TEMPORAL.-** La sanción de inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio públicos se encuentra prevista en el Título Cuarto de la Constitución Federal, tanto para la responsabilidad política como para la responsabilidad administrativa.

La inhabilitación que prevé el artículo 113 Constitucional, originalmente fue reglamentada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículo 53, con una duración de seis meses a tres años cuando hubiera existido el elemento económico, si no excedió de cien veces el salario mínimo mensual en el Distrito Federal, y de tres a diez años si rebasó esa cantidad.

Con la reforma de este artículo, se modificaron los plazos y montos de referencia para su imposición, establecidos en el último párrafo del artículo 53, ahora, cuando el lucro obtenido y

9 .

8

los daños y perjuicios no excedan de doscientas veces el salario mínimo, la inhabilitación será de uno a diez años y si supera este monto, la sanción podrá ser de diez a veinte años.

La imposición de esta sanción presentó un problema análogo al caso de las sanciones de suspensión y destitución, ya que, en los términos de la fracción V del artículo 56 de la propia ley, la inhabilitación se impondrá por resolución jurisdiccional, según las leyes aplicables, sin precisar cuales son esas leyes aplicables y cuales son esos órganos correspondientes.

### 4.3 SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Dice Eduardo García Maynes <sup>50</sup> que la sanción es “la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado”. Se afirma también que la finalidad que se pretende con la imposición de las sanciones se puede traducir en lo siguiente:

a) “Mantener la observancia de las normas, en cuyo caso se obliga al infractor a cumplir con el mandato legal en contra de su voluntad, con lo que se da el cumplimiento forzoso.

b) Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que ordena la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económicamente equivalente a la obligación que no fue cumplida, en cuyo caso se estará frente a la reparación del daño o *in damnum*.

c) Por último, cuando el daño causado no tenga forma de reparación, la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera jurídica del infractor, como la destitución, la inhabilitación o la privación de la libertad”.<sup>51</sup>

La doctrina ha clasificado a las sanciones con variados criterios a saber: el de la naturaleza del órgano competente para su aplicación, que distingue entre las sanciones jurídicas y las sanciones administrativas; el de la naturaleza de su contenido que las agrupa en pecuniarias, privativas de libertad y restrictivas; y el de la naturaleza de la obligación infringida que las identifica como sanciones civiles, penales, administrativas, entre otras.

Las sanciones administrativas sólo pueden tener como finalidad la reparación del daño y la restitución de la esfera de derechos del infractor, puesto que el incumplimiento que constituye la infracción es un hecho consumado, y aunque se obligara al servidor público a

---

<sup>50</sup> op. cit. pág. 295.

<sup>51</sup> LUIS HUMBERTO Delgadillo. Op. cit. pág. 105.

realizar una conducta equivalente, la lesión a los valores fundamentales de la función pública ya estaría hecha, es por eso que el cumplimiento forzoso no puede imponerse como sanción.

Según la naturaleza del órgano competente para aplicarlas, las sanciones administrativas son disciplinarias, puesto que su determinación es materia de una autoridad que la impone en lugar y conforme al procedimiento administrativo, independientemente de que la resolución que la contenga pueda ser impugnada y resuelta por la autoridad judicial mediante sentencia, lo cual no cambia su carácter administrativo.

Dentro de las sanciones administrativas hay una diferencia entre las sanciones disciplinarias y las de policía, a partir del estado de sujeción que tenga el infractor, ya que cuando se trata del estado especial de sujeción del servidor público, las sanciones presentan características peculiares que tratan de conservar el ejercicio correcto de la función pública, a diferencia del estado general de sujeción, que todo individuo tiene como integrante de la comunidad, en que la violación a un mandato de carácter general, lo hace acreedor a una sanción de policía.

José Roberto Dromi, menciona en su libro "Instituciones de Derecho Administrativo" que las sanciones administrativas contravencionales son compatibles con las sanciones administrativas disciplinarias. Así, a un solo sujeto pueden recaerle las dos sanciones por un mismo hecho, en un caso como servidor público y en el otro como gobernado.

Para Otto Mayer las sanciones administrativas se explican por cuanto que la relación del servicio del derecho público implica por necesidad una devoción y una fidelidad especiales, - además de que en mi opinión, no sólo se necesita una devoción o fidelidad, sino un sentido de sensibilidad que permita darse cuenta de que el servicio público no es un simple juego donde cualquiera puede formar parte de la Administración Pública.

Cualquier contravención no solo presenta un desorden, sino a pesar de que se den aún como hechos aislados tiene una gran importancia porque de ese hecho infractor, se pueden

derivar conclusiones acerca de sentimientos que no están de acuerdo con las exigencias fundamentales de la Administración Pública.

Así tenemos que no conviene a los intereses del poder público contar con personas insensibles que no consideren importante la aplicación de las sanciones administrativas y que piensen que no apegarse a los principios de legalidad y de debido proceso a la hora de aplicar alguna sanción, no le traerá consecuencias al sancionado. Cuando esto sucede, o sea, cuando a algún servidor público se le ha impuesto alguna sanción administrativa de las previstas en el multicitado artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin las garantías a las que tiene derecho y que ya hemos mencionado, se le perjudica en gran medida su trayectoria en el servicio público, es por eso que se debe contar con gente capaz, instruida, seleccionada minuciosamente para que aplique una sanción cuando verdaderamente el servidor público que ha infringido la ley, sea castigado.

Pero reiteramos nuestra convicción de que se necesitan servidores públicos responsables en las contralorías internas de las distintas dependencias y en la misma Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

No es posible que todavía existan servidores públicos prepotentes y sin escrúpulos, encargados de llevar a cabo investigaciones para determinar la culpabilidad o no de otro servidor público, y que no tengan la preocupación de cumplir eficientemente con su trabajo, de investigar la realidad de los hechos en la infracción de las obligaciones previstas en el artículo 47 de la misma ley, por el contrario, muchas contralorías internas lo que hacen es emitir sus resoluciones de "machote" o de "formato o minuta", como se les llama dentro de esas dependencias.

El maestro Delgadillo hace referencia a Carlos María Sáenz en la página 2 de su libro La Ley, del año de 1951, donde menciona este último autor que: "tanto las sanciones civiles como las penales se basan en el poder del imperio que ejerce el Estado sobre todos sus miembros, mientras que las sanciones disciplinarias tienen su fundamento en la potestad especial de

imperio que practica el Estado con respecto a las personas que forman parte de la Administración". De ahí la inquietud en el presente trabajo de investigación de referirme, por un lado, a la potestad sancionadora del Estado y por el otro, a la potestad sancionadora de la Administración Pública.

Por otra parte, las sanciones administrativas aplicables por cometer infracciones que conlleven indisciplina en el servicio público se clasifican de acuerdo a su contenido en resarcitorias y restrictivas de la esfera jurídica:

**Sanciones Resarcitorias.**- son aquéllas en las cuales el infractor esta obligado a reparar el daño causado.

**Sanciones Restrictivas.**- en estas se restringen los derechos del infractor, por ejemplo la inhabilitación.

Y de acuerdo con sus efectos, pueden ser correctivas, expulsivas o represivas:

**Sanciones Correctivas.**- son aquéllas en las cuales se le hace una llamada de atención al infractor, por ejemplo la amonestación o el apercibimiento.

**Sanciones Expulsivas o Represivas.**- son las que se aplican al infractor cuando reincide en una conducta contraria a lo dispuesto en la ley, por ejemplo la destitución.

Cuando se está ante una infracción producida en el ámbito de las relaciones del servicio público, entre el Estado y sus servidores, la sanción correspondiente, independientemente de su naturaleza administrativa, tiene la característica de ser disciplinaria, ya que se restringen los derechos del servidor público. Es pues que se identifica el contenido de los artículos 109 fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refiere a los actos u omisiones de los servidores públicos cuando afecten el correcto funcionar de la Administración Pública.

## **4.4 LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

A continuación se hará un repaso de las leyes que han regulado las responsabilidades de los funcionarios, ahora servidores públicos, a través de nuestra historia constitucional hasta llegar a la forma en que se encuentra plasmada en la actualidad dicha responsabilidad.

**CONSTITUCION DE APATZINGAN.-** Durante la instauración de la Constitución de Apatzingán, de fecha 22 de octubre de 1814, se instituyó la responsabilidad de los funcionarios públicos que era determinada a través del juicio de Residencia a los titulares de los Ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y, de manera general a todo miembro del gobierno. Lo anterior estaba regulado en los artículos 59, 196 y 124.

**CONSTITUCION DE 1824.-** Con la promulgación de la Constitución de 1824, se transformó el sistema, estipulándose que las responsabilidades del Presidente y Vicepresidente, de los secretarios del despacho, gobernadores de los estados, diputados y senadores, y de los demás empleados públicos, serían juzgados ante la Corte Suprema de Justicia y cuando el responsable fuera un miembro de ésta, conocería de su juicio un Tribunal especial.

**LAS SIETE LEYES DE 1836 Y LAS BASES ORGANICAS DE 1843.-** Las leyes que sucedieron a esta Constitución, como Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, y Las Bases Orgánicas de 1843, establecieron la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, pero esta regulación se basó más en las responsabilidades políticas y penales, sin prestar atención al renglón que se refería a las facultades disciplinarias de los superiores jerárquicos. A fin de cuentas, no se identifica esbozo alguno de una regulación del derecho disciplinario.



**LA CONSTITUCION DE 1857.-** Con base en esta constitución y sus leyes que de ella emanaron en materia de responsabilidades, no fue posible un desarrollo de las mismas, ya que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de unos cuantos servidores públicos, teniendo un mayor enfoque político y penal, haciendo menos la importancia de la responsabilidad administrativa de los empleados al servicio del Estado.

El Título IV de la Constitución de 1857, sólo previó las responsabilidades de los funcionarios a nivel federal, así como la de los gobernadores a nivel estatal en materia de delitos, faltas u omisiones oficiales y delitos comunes.

El artículo 103 de esta Constitución decía: "Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del despacho 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 encargo. Los gobernadores de los estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República, pero durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común".

Debe tomarse en cuenta que, conforme al Título IV, sólo se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos sin que en el fondo hubiere referencia a todos los demás empleados federales.

El día 3 de noviembre de 1870 se dio un decreto llamado Ley Juárez, el cual estableció los delitos, las faltas y omisiones oficiales de altos funcionarios de la federación y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la constitución de 1857, es decir, diputados, senadores, miembros de la Suprema Corte, secretarios de despacho, gobernadores de los estados; respecto del Presidente de la República, sólo se le podía acusar durante el tiempo que dure su encargo por los delitos de traición a la patria, violación a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Se señalaron como delitos oficiales los de ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación a las garantías individuales y cualquier infracción grave sobre la Constitución o leyes federales y se estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de cinco a diez años.

La determinación de las faltas oficiales de los altos funcionarios se basaba en la gravedad de la infracción y establecía como tales las violaciones a la Constitución o a las leyes federales y señaló como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años.

Además se instituyó otra infracción llamada "omisión en el desempeño de funciones oficiales" que consistía en el desempeño inadecuado de las funciones anexas a sus cargos, para cuya omisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

Esta ley establecía un mismo procedimiento para los delitos, faltas y omisiones oficiales y más que una resolución de acusación, determinaba la culpabilidad o no culpabilidad, por lo que sólo quedaba en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena por la culpabilidad cuando fuera el caso.

Tratándose de los delitos, faltas u omisiones oficiales, la resolución del jurado de acusación debería considerar, además, si existían delitos comunes, por lo cual el dictamen debía tener dos elementos: la culpabilidad del acusado por delitos oficiales y la solicitud de declaración de procedencia por los delitos comunes, por lo que, en caso de considerar la presunta responsabilidad se ponía al inculcado a disposición de los Tribunales que fueran competentes, para proceder a aplicar el derecho y, además, se declaraba que quedaba expedito el derecho de la nación o de los particulares para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios causados.

El Presidente Porfirio Díaz expidió una Ley llamada "Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal", de fecha 6 de junio de 1886, la cual regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los funcionarios de alta jerarquía que eran los mismos sujetos a que aludía la Ley Juárez y que ambas se remitían al artículo 103 constitucional. Reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que la ley de 1870, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, pero además, determinó en forma clara la "declaración de procedencia" que debía dictar el gran jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidos por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones.

Respecto de los delitos, faltas y omisiones oficiales, se establecieron los procedimientos ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia, pero no se especificaban los delitos oficiales para cuya identificación remitía al Código Penal de 1872.

LA CONSTITUCION DE 1917.- A su entrada en vigor el 1° de mayo de 1917, se establecieron en su Título IV las bases "de la responsabilidad de los funcionarios públicos" sin incluir a los demás empleados de la federación, el artículo 108 dice: "Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los 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 las faltas u omisiones en que incurrieren en el ejercicio de este mismo cargo.

Los gobernadores de los estados y diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y a las 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".

De las disposiciones que integraron el texto original del título IV de referencia, ninguna aludió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya

que, primordialmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual se dejó al legislador secundario ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho Título relativo a los delitos, al fuero de los altos funcionarios, al procedimiento para el desafuero y al procedimiento que se sigue en caso de juicio político.

El día cuatro de enero de mil novecientos ochenta se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos Funcionarios de los Estados, de fecha veintisiete de diciembre de mil novecientos setenta y nueve.

Este nuevo ordenamiento siguió con el sistema de responsabilidades, principalmente con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y dando prioridad a los delitos y a los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, quedando el aspecto disciplinario en las demás leyes reglamentarias.

No obstante la denominación de delitos oficiales, del contenido de la ley se puede ver que el procedimiento para aplicar las sanciones es diferente cuando se trata de altos funcionarios, ya que en este caso se aplica el juicio político.

Para el caso de los demás empleados y funcionarios de la federación, cuya actuación afectara los intereses públicos o su buen despacho, se estableció un procedimiento especial conformado por dos fases: la primera en forma ordinaria ante el juez penal hasta la formulación de conclusiones; y la segunda, ante un jurado llamado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

En los términos del artículo 4º se definieron las faltas oficiales como aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y de buen despacho y no tengan

efectos sobre el funcionamiento de las instituciones y del gobierno, y señaló como sanción la amonestación cuando se tratare de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año, y para el caso de los funcionarios y empleados, se remitió a lo dispuesto por las leyes o reglamentos respectivos, por lo que sólo se estableció un procedimiento en materia penal haciendo caso omiso a lo que se refería a las responsabilidades administrativas.<sup>52</sup>

**REFORMAS AL TITULO IV CONSTITUCIONAL.-** Artículo 108: la reforma de 1982 fue total y empezó por sustituir el término “funcionarios” por el de “servidores públicos”, bajo la premisa que como tales se refiere a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o el Distrito Federal, modalidad que debía ser tomada por las constituciones locales. En 1994 se incluyó a los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales dentro del grupo de funcionarios y personas que son sujetos de responsabilidad pública.

Artículo 109.- En 1982, se establecieron los lineamientos generales a que debían sujetarse el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales al expedir las leyes sobre responsabilidades políticas, penales o administrativas. También se especificó que la ley determinaría los casos y circunstancias de aplicación de sanciones por enriquecimiento ilícito.

Artículos 110 y 111.- En 1982, se precisaron los sujetos, sanciones, órganos y el procedimiento para la sustentación del juicio político; a su vez el artículo 111 señala el procedimiento penal para los legisladores federales, ministros, secretarios de estado, jefes de departamento administrativo y procuradores general de la república y del Distrito Federal.

En 1994 se incluyeron a los Consejeros de la Judicatura Federal, así como a los del Distrito Federal, dentro del grupo de funcionarios o personas sujetas a procedimientos penales a causa de incumplimiento en su responsabilidad pública.

---

<sup>52</sup> LUIS HUMBERTO DELGADILLO. Op. cit. en nota 46, pág. 41 y ss.

Artículo 112.- También fue en 1982, cuando se establecieron los casos en que no se requiere declaración de procedencia penal de la Cámara de Diputados.

Artículo 113.- En dicha reforma general de 1982, se asentó que corresponde a leyes de responsabilidades de los servidores públicos el determinar las obligaciones administrativas de los mismos.

Artículo 114.- Por último, este artículo estableció características de los plazos de prescripción para hacer exigibles las diversas responsabilidades "políticas, penales y administrativas de los servidores públicos.

En 1987 se incluyó en el cuadro anterior a los representantes de la Asamblea del Distrito Federal.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> SERGIO ELIAS Gutiérrez y otro. *La Constitución Mexicana al Final del Siglo XX*, Edit. Las Líneas del Mar, S.A. de C.V., Segunda edición, México, 1995, págs. 207 y 208.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** El Estado es una organización jurídico política, cuya finalidad primordial es tener asegurada la convivencia pacífica de todos sus integrantes que, asentados en un determinado territorio, buscan llegar a esa armonía mediante el establecimiento de reglas, principios, normas, así como castigos para todos aquéllos que infringen lo establecido. Es por ello que se crean autoridades encargadas de aplicar la ley y de vigilar su cumplimiento, es por eso también que el poder, siendo uno solo, se divide en tres funciones para su ejercicio y una de esas funciones la ubicamos en el Poder Ejecutivo, y en particular en la figura del Presidente de la República, como jefe y representante de la administración pública.

**SEGUNDA.-** Esa Administración Pública tiene elementos que le son propios en el subdesarrollo; sus estructuras son una imitación de muchos otros sistemas administrativos como por ejemplo el norteamericano. Esto determina que se dé una mezcla de rasgos autóctonos con los occidentales o norteamericanos y contribuye a aumentar la discrepancia entre la realidad y la teoría, discrepancia entre el ser y el deber ser.

La falta de recursos humanos calificados se torna crítica en materia administrativa, de ahí que se presente una incapacidad de planeación, organización, dirección y control de los ejecutivos que significa un alto costo acumulativo de las decisiones equivocadas.

Las lealtades personales constituyen lazos más fuertes que la lealtad a las instituciones. Dado el personalismo, sigue predominando el nepotismo, el favoritismo, el compadrazgo y la corrupción por encima de los valores que la Administración Pública persigue instituidos por el Estado. La autonomía de la burocracia dentro del sistema político es una de las causas de su ineficiencia general.

En concreto, en los países del tercer mundo, la Administración Pública es copia del modelo occidental, lleno de principios con un rumbo dirigido hacia la estabilidad no solo

administrativa sino política y económica, y diseñado para proporcionar los mejores resultados y economía en la prestación de los servicios públicos.

Sin embargo, este modelo sirve más para satisfacer las necesidades de mantenimiento en el poder de los servidores públicos desleales que para continuar con el desarrollo. Este modelo aparenta ser estable, institucional y sin carencias extremas.

No nos resulte extraño entonces, que la Administración Pública de los países subdesarrollados sea parte de una mezcla sui generis de elementos modernos y tradicionales, que busca aún encontrar su propio rumbo.

**TERCERA.-** Una cuestión con la que no estamos de acuerdo y concluimos el presente Trabajo de Investigación, es en el sentido de que la Administración Pública, aplica una sanción, particularmente la sanción de suspensión establecida en la fracción III del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de manera cautelar, cuando así lo considera necesario para conducir con agilidad las diligencias de investigación, pretendiendo ocultar una conculcación del principio de legalidad, dejando al servidor público sancionado en un completo estado de indefensión.

Por otro lado, la realidad nos muestra que en sin fin de ocasiones el servidor público en vez de ser suspendido, tal y como lo establece la Ley en comento, es cesado haciéndole creer que solamente lo suspendieron; ahora bien, si no se hallare culpabilidad en el presunto responsable, se le debe restituir en el goce de sus derechos laborales, el problema se presenta cuando no sucede así y lo que le otorgan es un nuevo nombramiento, acarreado todo esto como consecuencia que los derechos del trabajador adquiridos quizá durante muchos años en su empleo, cargo o comisión, se ven afectados.

**CUARTA.-** Debido a que la aplicación de las sanciones administrativas es una actividad muy importante y delicado, además de trascendente para la vida laboral del servidor público sancionado, tanto la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, como las contralorías internas de las distintas dependencias de la Administración Pública Centralizada, deberían preocuparse por contar con elementos calificados, eruditos en la materia, pero sobre



todo sensibles a los valores de el servicio público y con sentido de responsabilidad, donde los valores de la Administración Pública estén por encima de los suyos propios.

**QUINTA.-** De todo lo expuesto con anterioridad se puede observar que en las distintas leyes que han regulado o tratado de exponer un marco normativo para la responsabilidad administrativa, no se ve reflejada la preocupación por regular los procedimientos y a las autoridades competentes para aplicar alguna sanción, ni mucho menos quedó especificada su naturaleza administrativa.

La regulación de la responsabilidad administrativa había recaído en distintas y variadas leyes y reglamentos creando con esto confusiones y vaguedades para el gobernado además de controversias para los juristas, ejemplo de ello lo podemos ver en la controversia que existe en la aplicación de sanciones en materia laboral.

La falta de un Código en materia administrativa y la carencia de una uniformidad integral de las diversas leyes administrativas, así como la forma de regular sus procedimientos que se encuentran dispersos e independientes en algunas leyes como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ha dado lugar a que recaiga en el Poder Judicial no sólo la tarea de dirimir las controversias suscitadas con motivo del mal manejo de los procedimientos administrativos sancionadores; y además de todo, el Poder Judicial integra principios jurisprudenciales para suplir las deficiencias de algunos ordenamientos legales administrativos, a fin de procurar la realización y vigencia de los principios de legalidad de debido proceso.

## **BIBLIOGRAFIA.**

**ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, editorial Porrúa, S.A., 9ª. Edición, México, 1993.**

**CALZADA PADRON, Feliciano. Derecho Constitucional, editorial Harla, Col. Textos Jurídicos Universitarios, México, 1990.**

**DELGADILLO, LUIS Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. México, 1990.**

**DELGADILLO, LUIS Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, editorial Limusa, 4ª. Edición, México. 1995.**

**DELGADILLO, LUIS Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, editorial Porrúa, S.A., México, 1996.**

**DELGADILLO, LUIS Humberto. Principios de Derecho Tributario, editorial Limusa, 3ª. Edición, México, 1996.**

**DUVERGER, Maurice. Introducción a la Política, editorial Ariel, Barcelona, 1976.**

**ELIAS GUTIERREZ, Sergio y otro. La Constitución Mexicana al Final del Siglo XX, editorial Las Líneas del Mar, S.A. de C.V. 2ª. Edición, México, 1995.**

**ESCOLA JORGE, Héctor. Compendio de Derecho Administrativo, Vol. 1, ediciones Depalma, Buenos Aires, 1984.**

**FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, editorial Porrúa, S.A., 34ª. Edición, México, 1996.**

**GARCIA MAYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, editorial Porrúa, S.A., 42ª. Edición, México, 1991.**

**GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso, editorial Harla, 8ª. Edición, Col. Textos Jurídicos Universitarios, México, 1990.**

**GONZALEZ PEREZ, Jesús. Procedimiento Administrativo Federal, editorial Porrúa, S.A., 2ª. Edición, México, 1997.**

**LOMELI CERESO, Margarita. Derecho Fiscal Represivo, editorial Porrúa, S.A., México, 1979.**

MAQUIAVELO. *El Príncipe*, editorial Porrúa, S.A., Col. Sepan Cuantos, México, 1994.

MARTINEZ MORALES, Rafael. *Derecho Administrativo, Primer Curso*, editorial Harla, Col. Textos Jurídicos Universitarios, México, 1990.

MORENO, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*, editorial Harla, Col. Textos Jurídicos Universitarios, México, 1994.

OVALLE FABELA, José. *Derecho Procesal Civil*, editorial Harla, 5ª Edición, Col. Textos Jurídicos Universitarios, México, 1992.

PEREZ ARROYO, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*, ediciones jurídicas y sociales, 3ª Edición, Marcial Pons, S.A., Madrid, 1996.

PORRUA PEREZ, Francisco. *Teoría del Estado*, editorial Porrúa, S.A., México, 1980.

SAYEG HELU, Jorge. *Introducción a la Historia Constitucional de México*, editorial Pac, S.A. de C.V., 2ª Edición, México, 1990.

SECONDANT LUIS De, Varón de Montesquieu. *El Espíritu de las Leyes*, editorial Porrúa, S.A., Col. Sepan Cuantos, México, 1997.

SERRA ROJAS, Andrés. *Teoría del Estado*, editorial Porrúa, S.A., México, 1995.

## **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA**

PALLARES, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, editorial Porrúa, S.A., México, 1993.

DICCIONARIO ENCICLOPEDICO LAROUSSE, Tomo III. México.

ENCICLOPEDIA JURIDICA, Omeba. Tomo I, editorial Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1977.



## LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, México.

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, México.

Reglamento Interno de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, México.

Código Penal Federal., México.

