



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
"ARAGÓN"

"LA NECESIDAD DE QUE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA RESUELVAN DE MANERA DIRECTA EL RECURSO DE REVOCACIÓN Y NO COMO LO ESTABLECE EL ARTÍCULO 26 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS"

## T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
LEONARDO FONSECA TENORIO

ASESOR:

LIC. MARIA DEL C. BOLAÑOS FAJARDO

MÉXICO

2005



0350948

## AGRADECIMIENTOS

*A mis padres:*

*Raquel y Roberto, por darme todo el apoyo y amor para alcanzar una de mis grandes metas, al haber concluido mi carrera ya que constituye la herencia más valiosa de mi vida y sobre todo su respeto y admiración.*

*A mis hermanos:*

*Norma Angélica y Roberto, por toda su ayuda y apoyo que han sido pilar fundamental para seguir adelante, y aun más me hacen sentir cariño y respeto hacia ellos.*

*A mis hijos:*

*Kevin y Vanesa por ser el aliciente en mi superación continua.*

*A la Universidad:*

*Por haberme forjado en mí un profesionalista orgulloso de pertenecer a la máxima casa de estudios.*

*A mis Asesores:*

*Lics. Irene Vázquez Velez y María del Carmen Bolaños Fajardo, por su tiempo y esfuerzo que le han dedicado al presente trabajo y el apoyo que me brindaron.*

*A mis maestros:*

*Por que han inculcado en mi el sentimiento de respeto y amor hacia mi país y sobre todo a mi profesión.*

*A mis amigos y compañeros de escuela:*

*Por brindarme su apoyo y amistad ya que aprendimos a convivir y a respetarnos y por entender y respetar mis diferentes puntos de vista.*

*A Dios.*

*Por darme la oportunidad de culminar este logro.*

## ÍNDICE

## PÁGINA

### INTRODUCCION.

### CAPÍTULO PRIMERO

#### 1.- GENERALIDADES

1.1 Conceptos Fundamentales.	1
1.1.1. Concepto de Derecho.	1
1.1.2. Derecho Constitucional.	7
1.1.3 Derecho Administrativo.	9
1.1.4 Derecho Penal.	14
1.2. Importancia del Estudio sobre:	19
1.2.1 Aspectos Generales.	19
1.2.2 Derecho.	20
1.2.3 Derecho Constitucional.	21
1.2.4 Derecho Administrativo.	23
1.2.5 Derecho Penal.	24
1.3 El Derecho Administrativo y su relación con otras ramas del Derecho.	26
1.3.1 Su relación con otras ciencias	28

### CAPÍTULO SEGUNDO

#### 2.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

2.1 Antecedentes Históricos.	31
2.2 Concepto de Administración Pública.	32
2.2.1 Diversas corrientes Contemporáneas.	33
2.3 Concepto de Secretaría de Estado.	35
2.3.1 Antecedentes.	35
2.3.2 Evolución histórica.	36
2.3.2.1 Período Revolucionario.	36
2.3.2.2 Época Media.	38
2.3.2.3 Época Actual.	39
2.4 Secretarías de Estado.	40
2.5 Secretaría de la Función Pública.	45
2.5.1 Naturaleza Jurídica.	45
2.5.1.1 Siglo XIX.	46

2.5.1.2 Siglo XX.	47
2.5.2 Estructura.	48
2.5.3 Funciones.	52
2.5.4 Ámbito de competencia.	57

## CAPÍTULO TERCERO

### 3.- RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO.

3.1 Antecedentes históricos del Servidor Público.	63
3.2 Concepto de Servidor Público.	65
3.2.1 Naturaleza Jurídica.	66
3.2.2 Formas de adquirir el carácter de servidor público.	69
3.2.3 Obligaciones.	72
3.3 Concepto de Responsabilidad.	77
3.4 Clases de Responsabilidad.	80
3.4.1 Responsabilidad Penal.	80
3.4.2 Responsabilidad Civil.	84
3.4.3 Responsabilidad Política.	90
3.4.4 Responsabilidad Administrativa.	94
3.5 Concepto de Responsabilidad de los Servidores Públicos.	96
3.6 Leyes que reglamentan la Responsabilidad de los Servidores Públicos.	112

## CAPÍTULO CUARTO

### 4.- ARTÍCULO 26 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

4.1 Bases jurídicas de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	116
4.1.1 Naturaleza jurídica de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	117
4.2 La infracción a las disposiciones que rigen el servicio público.	118
4.2.1 El acto ilícito Administrativo.	119
4.2.2 La infracción disciplinaria.	122
4.3 Elementos de la infracción.	125
4.3.1 Actos u omisiones que causan incumplimiento a las normas Relacionadas con el servicio público.	125
4.3.2 Los sujetos que intervienen.	126
4.3.3 El objeto de la infracción.	129
4.4 Sanciones previstas por el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	130

4.5	El procedimiento administrativo disciplinario.	142
4.5.1	Naturaleza Jurídica.	143
4.5.2	Etapa de investigación.	145
4.5.3	Etapa de Instrucción y resolución.	149
4.5.4	Etapa de Ejecución.	152
4.6	Medios de defensa que prevé la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	153
4.6.1	Recurso de Revocación.	153
4.6.2	Juicio de Nulidad.	158
4.6.3	Extinción de la facultad para sancionar.	160
4.7	Artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos.	162
4.7.1	Concepto de recurso.	163
4.7.2	Clases de recursos.	164
4.7.3	Recurso de Revocación en materia administrativa.	166
4.7.4	Recurso de Revocación en materia penal.	171
4.7.5	Recurso de Revocación en materia civil.	174
4.7.6	Aplicación en la práctica del artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	177
4.7.7	Relación del artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos con otras leyes.	179
	CONCLUSIONES.	182
	BIBLIOGRAFÍA.	184

## INTRODUCCIÓN

En la administración Pública Federal encontramos un sin número de actividades que competen al Estado como ente social, integrado de diversos órganos de todo tipo a los que le ha dado funciones y facultades inherentes a su creación y objetivos primordiales, entre ellos destacan las diversas Secretarías de Estado constituidas con diferentes funciones y actividades, que se relacionan de acuerdo a sus objetivos y necesidades.

Para establecer nuestro Marco Teórico, en principio, debemos mencionar que el presente trabajo de investigación se escogió ante la necesidad de que el recurso de revocación que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no sea letra muerta, toda vez que en la practica no se lleva a cabo, debido a que la autoridad que conoce del mismo, es la misma que lo resuelve, por consiguiente se tiene una mínima posibilidad de que de marcha atrás a su resolución, ya que esto sería tanto como aceptar su equivocación al emitir su primer fallo.

Así mismo, el objetivo que persigue nuestro trabajo de investigación es el servir de base o sustento para que se reforme tanto la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, y que el recurso de revocación que contempla la primera, se resuelva por la dirección general de responsabilidades de la propia Secretaría de la Función Pública, en donde se ventilen todos los recursos de revocación de los Órganos Internos de Control, donde se analizarán de manera imparcial y objetiva, dando con ello un medio de defensa eficiente al gobernado.

Reviste especial importancia el presente trabajo, debido a que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, contempla únicamente dos medios de impugnación, esto es, el recurso de revocación y el juicio de nulidad en materia fiscal y administrativa, dando la

opción de que no se cumpla con el principio de la definitividad de la instancia y sin agotar al recurso de revocación se impugne de manera directa mediante el juicio de nulidad, creando con ello cargas excesivas de trabajo hacia el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debido a que en éste se estudia por autoridad diversa a la que emite el fallo, creando certidumbre de que el asunto se va a analizar de manera imparcial.

Ahora bien, el presente trabajo se encuentra basado primordialmente en la Teoría de la justicia, y la información que comprende el mismo, se tomó de las diversas teorías que enuncian los diferentes autores que se citan, esto es así debido a que el recurso de revocación existe en diversas áreas del derecho y se aplica de manera diferente de modo que se otorgan medio de defensa efectivos al gobernado, lo que en materia de responsabilidades no sucede así, es por ello que conforme se establece en la teoría de la justicia, ésta aparenta basarse en la idea de igualdad, al tomar a todos los individuos como iguales y por tanto con los mismos medios de defensa ante situaciones particulares.

La metodología utilizada se basa principalmente en la recolección de información y comparación de cómo se interpone el recurso de revocación en la diferentes áreas o materia del derecho, procesando al información y analizando los resultados, todo ello llevado a la practica en donde se aprecia que el recurso de revocación en materia de responsabilidades es casi nulo.

El presente trabajo de investigación se enfoca desde el punto de vista de la practica profesional, cuando nos encontramos que un profesionista es formado con los conocimientos y habilidades necesarias y suficientes para comprender y evaluar el campo y, por tanto puede detectar la problemática existente inherente al derecho, por lo que con una sólida conciencia de su responsabilidad y compromiso social para el logro de los fines y principios del derecho, entre ellos: La justicia, la equidad, el bien común y la paz social, debe proponer alternativas de solución acordes a las nuevas exigencias de la sociedad.

Dentro del presente trabajo se abordarán cuatro capítulos, dentro de los cuales encontraremos los conceptos fundamentales y básicos para el estudio del tema que nos ocupa, haciendo mención de las diferentes áreas del derecho que se relacionan directamente con nuestro estudio, para inmediatamente empezar el estudio de la administración pública, desde sus inicios.

Encontraremos las diferentes Secretarías de Estado y su evolución, enfocando el análisis en la Secretaría de la Función Pública, antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, denominada así a partir del 11 de abril de 2003, de conformidad con el artículo segundo transitorio del decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003, reglamentada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 37, la cual es parte fundamental dentro del estudio de nuestro tema.

Posteriormente en nuestro capítulo cuarto, entraremos de manera directa al estudio de la presente indagación, se toma como punto de controversia el recurso de revocación que señala el párrafo primero del artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismo que se considera se debe reformar, ya que establece: "El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva."; situación que no le favorece al servidor público sancionado, toda vez que la autoridad que emite la resolución, es la misma que conoce del recurso de revocación, por tanto, en la práctica es difícil y casi nula la posibilidad de que la propia autoridad que emite la resolución sea quien la modifique o en su caso la deje sin efecto, porque si bien están facultados para recibir el referido recurso de revocación y dictar su juicio sobre el mismo, no estarían siendo imparciales del todo al emitir un nuevo fallo sobre el recurso presentado, ya que no sería factible ir en contra de sus propias resoluciones, por lo que cabe siempre la posibilidad de una ratificación de la sanción, en un porcentaje elevado.

Por lo antes mencionado, es que en la mayoría de las ocasiones que se interpone el recurso de revocación en materia administrativa, los abogados de los servidores públicos sancionados, prefieren recurrir a la siguiente instancia para combatir la sanción, esto es el Juicio de Nulidad, debido a que la misma Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contempla esa hipótesis de defensa, sin que previamente se agote el recurso de revocación, por ello se torna obsoleto.

En el presente trabajo de investigación, se propone para que un Área de la Secretaría de la Función Pública, se encargue de recibir, analizar y resolver los recursos de revocación que presenten los servidores públicos sancionados, para que, en el caso de observar que la resolución recurrida es excesiva y en consecuencia que exista una sanción injustificada, tendrá que enviar copia de las constancias a la Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública para que deslinde responsabilidades; así mismo, el servidor público obtiene opciones de defensa más justas, por consiguiente, el recurso de revocación que contempla la ley, sería un medio efectivo de defensa, ya que en la actualidad esta posibilidad resulta casi nula, por conocer, nuevamente, la misma autoridad que en primera instancia emitió la resolución que se combate con el recurso de revocación.

Aunado a todo lo anterior, debemos de tomar en cuenta que al aplicar una sanción administrativa, no solo se afecta, el trabajo del servidor público, sino también su integridad moral como persona de buenas costumbres y digna de fe, ya que con las sanciones que se imponen y que se encuentran establecidas por la ley, lo dejan marcado dentro de sus antecedentes laborales y personales, razones por las cuales se propone, una real oportunidad de defensa, al interponer el recurso de revocación ante una autoridad diferente a la que emitió el fallo, que reciba este recurso y sea revisado por personas distintas a las que emitieron la sanción, lo que redundará en una mejor administración de justicia.

## **CAPÍTULO 1**

### **GENERALIDADES**

#### **1.1 CONCEPTOS FUNDAMENTALES.**

En toda investigación existen conceptos básicos para la mejor comprensión del trabajo en estudio, por eso es necesario hablar de ellos, en primer término tendremos que definir la palabra "concepto".

El diccionario de la Real Academia define la palabra concepto como "pensamiento expresado con palabras, opinión juicio."

En el concepto no se hace mención si el pensamiento expresado con palabras es verdadero o falso, es decir si tienen que ser opiniones o juicios únicamente verdaderos para todos en general, simplemente dice, pensamiento expresado con palabras.

En segundo término nos encontramos con la palabra fundamentales, como el plural de fundamental, definiéndolo como lo que sirve de fundamento o es lo principal en una cosa.

Conceptos fundamentales entonces serían las opiniones o juicios fundamentales o principales que se contienen en la presente tesis.

Son tres ramas del Derecho que tienen relación directa con nuestro tema de estudio, tales como el Derecho Constitucional, el Derecho Penal y el Derecho Administrativo, para lo cual daremos el concepto general de cada una de estas ramas.

##### **1.1.1 CONCEPTO DE DERECHO.**

Empezaremos por definir la palabra "derecho"; en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, tiene los siguientes significados:

"Del latín *directus*, directo. Adjetivo: recto, igual, seguido, sin torcerse a un lado ni a otro. Justo, fundado, razonable, legítimo. Sustantivo masculino: facultad natural del hombre para hacer legítimamente lo que conduce a los fines de su vida. Facultad de hacer o exigir todo aquello que la ley o autoridad establece en nuestro favor. Justicia, razón. Conjunto de principios, preceptos y reglas a que están sometidas las relaciones humanas. Facultad que abraza el estudio del derecho"<sup>1</sup>.

En el campo del derecho distinguimos al Derecho Natural y al Derecho Jurídico.

Con respecto al Derecho Natural, Eduardo García Máynez, nos comenta: "Algunos autores designan bajo el rubro de Derecho Natural a "un orden intrínsecamente justo y que existe al lado o por encima de lo positivo"<sup>2</sup>, por otro lado Rafael de Pina, nos dice: "es el conjunto de las normas que los hombres deducen de la intimidad de su propia conciencia y que estiman como expresión de la justicia en un momento histórico determinado"<sup>3</sup>

Podemos decir que Derecho Natural es el conjunto de principios que el hombre posee por su naturaleza individual y social, derechos inviolables e intangibles que sirven de límite al poder de los gobernantes y que éstos están obligados a reconocer.

Es decir, el Derecho Natural es el conjunto de principios esenciales que tiene el hombre como ser vivo desde su concepción, ya que desde ese momento tiene relación en el ámbito jurídico.

---

<sup>1</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 21ª. Edición, Espasa-Calpe, Madrid, España, 1992, pag. 215

<sup>2</sup> García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 34a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1982. pag. 18

<sup>3</sup> Floresgómez González, Fernando y Carvajal Moreno, Gustavo. Nociones de Derecho Positivo Mexicano, 26a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1987, pág. 38.

Desde nuestro particular punto de vista, el Derecho Natural y el Derecho Jurídico van de la mano, puesto que el individuo desde el momento en que tiene vida ya sea en el vientre de su madre o fuera de él esta protegido por las diferentes normas, que regulan nuestra relación como individuos, y que gracias al Derecho Natural se tiene derecho a la vida y el Derecho Jurídico protege que esa vida sea respetada, toda vez, que el hombre por su propia naturaleza o esencia es un ser social; cabe hacer mención, en una sociedad evolucionada para su organización y mejor convivencia en el campo legal, las cuales están reguladas por un conjunto de normas jurídicas supervisadas por un dirigente o gobierno.

“El Derecho es una ciencia social en virtud de que existe entre los seres humanos para regular sus relaciones; además es una ciencia normativa que se integra por normas o reglas de conducta que le indicarán lo que debe hacer o no hacer.”<sup>4</sup>

Atendiendo a lo anterior, podemos decir que el Derecho como ciencia, es el conjunto de normas jurídicas creadas por el Estado para Regular la conducta externa de los hombres y en caso de incumplimiento esta provista de una sanción.

Y, el Derecho como ciencia es tan amplio, que seremos breves y sólo añadiremos que para su estudio se divide en Derecho Público y Derecho Privado, de donde se derivan todas las demás ramas del Derecho según su estudio y concepción.

Por otro lado, el concepto fuente del Derecho, se utiliza para expresar el origen del Derecho, es decir la forma como el orden jurídico surge para su observancia.

---

<sup>4</sup> Gutiérrez Aragón, Raquel y Ramos Verástegui, Rosa María. Esquema Fundamental del Derecho Mexicano. 4a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1980. pág.16.

Así mismo, debemos dejar en claro la diferenciación entre administración y sistema, siendo la primera la encargada del estudio y aplicación de las técnicas para el manejo eficiente de los recursos mientras que el sistema es aquel que permite, prohíbe, obliga o establece como un deber ciertas acciones para determinados sujetos.

Dentro del estudio del derecho, nos encontramos que para su mejor comprensión, tradicionalmente se ha clasificado en tres tipos de Fuentes del derecho que son las Fuentes Reales, las Fuentes Históricas y las Fuentes Formales, mismas que se abordarán de aplicadas al derecho administrativo, dada la importancia que reviste su estudio, porque es aquí donde se originan y podrían encontrar solución algunos de los problemas de multiplicidad, incongruencia, omisión y desnaturalización de la normatividad vigente de nuestra materia, por tal motivo tenemos que las fuentes del derecho administrativo son todos aquellos hechos, condiciones y procedimientos que coadyuvan en su integración, de manera articulada y organizada en jerarquía, tiempo y complementación, estos tres grandes grupos de fuentes son:

**1.- Fuentes Reales, Materiales o Sustanciales.-** Para algunos autores como Acosta romero, estas fuentes reales (calificadas también como racionales o sociales) son las verdaderas fuentes del sistema jurídico, pues constituyen la realidad que alimenta al legislador para expedir las normas de derecho, a diferencia de las llamadas fuentes formales, que refieren básicamente los procedimientos oficiales para su creación. Las fuentes reales son todas las condiciones y hechos de naturaleza geográfica, política, económica, social o cultural que determinan el contenido de las normas las instituciones jurídicas. De donde se desprende la necesidad de que el derecho vigente sea acorde con la realidad que regula, o de lo contrario, con su divorcio, se llega a graves problemas de ineficiencia, ineficacia e ilegitimidad del derecho.”<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S. A., México, 1986. pag. 17

Es indispensable destacar la importancia de las fuentes reales como verdaderos indicadores que deben ser observados y analizados por las fuentes formales del derecho administrativo, debido a que solo a través del conocimiento profundo de la realidad nacional se podrá integrar un sistema jurídico que incida inteligentemente en su conducción, trascendiendo en el proceso constructor a mediano y largo plazo del estado mexicano.

**2.- Fuentes Históricas.-** Son todos aquellos documentos y experiencias pretéritas que sirven de antecedente a la normatividad actual, y que obedece a una evolución por la que las cosas no se inventan de la nada, no se dan de la generación espontánea, y son tan influyentes que grandes corrientes jurídicas han surgido de su método; por ejemplo, la escuela historicista alemana Dsavigny, que procreo al famoso código Bismarck. Algunas de estas innumerables fuentes podrían ser las doce tablas, el código Napoleón, la declaración universal de los derechos del hombre, la carta magna, los sentimientos de la nación, y tantos mas como la riqueza de la historia jurídica universal y especialmente mexicana nos lo permitan. .<sup>6</sup>

Cabe destacar la importancia de entrar en la memoria de nuestro sistema jurídico mexicano donde seguramente existen interesantes lecciones para recordar el sentido de nuestras instituciones y dar solución a los difíciles problemas del fin de siglo.

**3.- Fuentes Formales.-** reciben este nombre por el formalismo que revisten sus procedimientos de creación y por los requisitos que deben reunir sus productos para adquirir validez y reconocimiento oficial como fuente. A través de éstas el derecho provee de mecanismos propios e institucionales para enriquecerse, modificarse o ampliarse, garantizando el orden y la permanencia de la seguridad jurídica; en suma, se puede afirmar que estas fuentes son lo construido a partir de lo dado por la fuentes reales, materiales o sustanciales. .<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Ibidem. pag. 18

<sup>7</sup> Idem

Entre ellas tenemos de acuerdo con su jerarquía dentro del sistema jurídico mexicano a la legislación, tratados, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, convenios,

La Jurisprudencia juega un papel importante dentro de esta clasificación, lo que algunos autores la nombran como la literatura clásica como sinónimo de ciencia del derecho o arte de interpretar rectamente las leyes y aplicarlas oportuna y sabiamente al caso concreto, en el lenguaje ordinario se le identifica como el conjunto de resoluciones dictadas por tribunales competentes y de mayor jerarquía que, de reunir ciertos requisitos de forma y fondo, sientan precedentes obligatorios.

La Costumbre, es el conjunto de actos y conductas que se repiten de manera reiterada y permanente creando en el animo de las personas y de las sociedades su aceptación como algo correcto y obligatorio, es decir, costumbre es una forma de producción de normas jurídicas que consiste en la repetición general, constante y uniforme, de un determinado comportamiento en determinadas circunstancias, mientras que los usos son se constituyen como conductas observadas por las partes generalmente se dan en los contratos, y que no presentan las características de publicidad y uniformidad que si tiene la costumbre.

La Doctrina se conoce como doctrina a los estudios jurídicos de alto contenido científico realizados por jurisconsultos y doctos en derecho, que aunque no es fuente oficial por derivar de particulares que realizan una interpretación privada del derecho y no de órganos competentes del estado, la doctrina ha sido considerada como la fuente mas rica y respetada de la abrevan legisladores, jueces, maestros, estudiantes entre otros.

Los Principios Generales del Derecho son las máximas, los axiomas o aforismos ético filosóficos que marcan la pauta de la justicia del derecho. Son distintivos de la familia romanista y de la abstracción conceptualista alemana.

También tenemos a las Fuentes particulares o normas individualizadas. Bajo esta categoría se aluden a las resoluciones judiciales y administrativas que dirimen caso concretos sin crear jurisprudencia, así como a los convenios y contratos que origina derechos y obligaciones únicamente para los interesados, dando realce a las circunstancias especiales y a la voluntad de las partes involucradas en determinados negocios jurídicos.

#### 1.1.2 DERECHO CONSTITUCIONAL.

Ya definimos el concepto de Derecho, ahora definiremos la palabra Constitución, según el diccionario de la Real academia: "f. Acción y efecto de constituir. Estructura de una cosa; conjunto de elementos que la forman. Ley suprema de organización de un Estado; propiamente, la elaborada por decisión popular o por un pacto entre el soberano y el pueblo".

"Constitución es el conjunto de normas que se refieren a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de sus órganos, a las relaciones de éstos entre sí y con los particulares."<sup>8</sup>

"El Derecho Constitucional es rama fundamental de nuestro sistema jurídico, del cual se deriva el orden normativo; pertenece al Derecho Público, su carácter es interno y tiene su base en la Constitución."<sup>9</sup>

"Por Estado se entiende a la sociedad organizada jurídicamente bajo un gobierno o poder de dominación que se ejerce en un territorio."<sup>10</sup>

Lo define el Licenciado Eduardo García Máynez como: "el conjunto de normas relativas a la estructura fundamental del Estado a las funciones de sus órganos y a las relaciones de éstos entre sí y con los particulares."<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Gutiérrez Aragón, Raquel y Ramos Verástegui, Rosa María. Esquema Fundamental del Derecho Mexicano. 4a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1980. pág. 57

<sup>9</sup> Ibidem. pág. 69

<sup>10</sup> Ídem.

"La Constitución es el conjunto de normas supremas que dirigen la estructura y las relaciones entre los poderes públicos, y la situación de los individuos frente al Estado."<sup>12</sup>

"La Constitución está constituida por un conjunto de principios supremos o sistema fundamental de las instituciones políticas del Estado que rigen su organización."<sup>13</sup>

Derecho Constitucional es la rama del Derecho en donde se estudia a la ley fundamental y básica de nuestro sistema jurídico de donde emanan todas las demás leyes, que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Kelsen designa a la Constitución en sentido lógico-jurídico, cuando instituye un órgano creador del Derecho, y en sentido jurídico positivo cuando se establecen normas para la legislación misma."<sup>14</sup>

"La Constitución debe ser objeto de estudio permanente que garantice su calidad de ser mejor; es decir, la que reúna elementos de todas aquellas que surgieron con el mismo propósito".<sup>15</sup>

El Derecho Político o Constitucional "es el conjunto de normas relativas a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de sus órganos y a las relaciones de éstos entre sí y con los particulares."<sup>16</sup>

"El Derecho Constitucional es una disciplina que estudia la estructura del Estado y, fundamentalmente la Constitución, aunque ésta, que es la ley

---

<sup>11</sup> Cit. por Gutiérrez Aragón, Raquel y Ramos Verástegui, Rosa María..Op. cit. pág. 69.

<sup>12</sup> Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. 7a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1983, pág.570.

<sup>13</sup> Ibidem. pág. 520.

<sup>14</sup> Martínez de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S. A., México, 1983, pág. 8.

<sup>15</sup> Calzada Padrón, Feliciano. Derecho Constitucional. Colección de Textos Jurídicos Universitarios. Ed. Harla y Feliciano Calzada P., México, 1990, pág. 138.

<sup>16</sup> García Máynez, Eduardo. Op cit. pág. 137.

fundamental, no contenga de un modo forzoso todos los preceptos básicos, sino que hay un vasto complejo de normas que, aunque tienen como base la Constitución, no forman parte de ella."<sup>17</sup>

En suma, consideramos que nuestros autores coinciden en que nuestra Carta magna es un conjunto de normas jurídicas supremas, considerando que, dada su importancia deberá ser revisada por lo menos cada año, para mantenerse plenamente vigente y acorde con lo que demanda una sociedad cambiante, ya que la que hoy esta vigente se elaboró en 1917, en base a la sociedad muy diferente a la actual, tanto en numero de habitantes como en los avances tecnológicos, usos y costumbres, y por lo mismo los problemas se han multiplicado, y no es tanto que se cree una nueva Constitución, sino que se revise la actual, ya que los legisladores de aquel entonces fueron personas que si conocían las necesidades de la gente de su época, que a diferencia de los actuales legisladores, no conocen las necesidades de la gente que representan, y por lo mismo muchas leyes no contribuyen para el mejoramiento de la sociedad ni la solución de los problemas que demanda la ciudadanía; y desde mi punto vista particular solo hay que revisar nuestra Constitución, en virtud de ser la base para las demás leyes secundarias así como para sus respectivos reglamentos de cualquier tipo y que éstas tengan mayor difusión a las personas que se rigen por dicho conjunto de normas jurídicas.

### 1.1.3 DERECHO ADMINISTRATIVO.

Ya se definió el concepto "Derecho", ahora daré el significado de Administrativo.

En el Diccionario de la Real Academia, Administrativo es "adjetivo. Relativo a la administración. Adjetivo y sustantivo. Se dice de la persona que ejerce cargos de oficina.

---

<sup>17</sup> Moreno Díaz, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 7a. ed. Ed. Editorial Pax-México Librería Carlos Césaman, S. A., México, 1983. pág.2.

"Derecho Administrativo es el conjunto de normas de Derecho Público que regulan la administración pública y la organización y actividades del Poder Ejecutivo."<sup>18</sup>

En relación al concepto de Derecho Administrativo, nos comenta el Licenciado Miguel Acosta Romero, "En este orden de ideas, ensayar una definición del Derecho Administrativo, que abarque absolutamente todos sus caracteres y todas las posibles modalidades, resulta difícil; es una de las ramas del Derecho que posiblemente presentan más dificultades para la demarcación de sus fronteras".<sup>19</sup>

"Existen diversos criterios conforme a los cuales se le ha tratado de precisar, así tenemos:

1.- El criterio legalista. Que lo concibe como un conjunto de leyes administrativas que tienen por objeto la organización y la materia propia de la administración. Estas ideas las sostienen Posada y Colmeiro. Se puede criticar este criterio porque no define lo que son leyes administrativas ni lo que es la materia propia de la administración.

2.- Criterio del Poder Ejecutivo. La mayoría de los autores considera que es el derecho referente a la organización, funciones y procedimiento del Poder Ejecutivo.

3.- Criterio de las relaciones jurídicas. Para algunos autores es el conjunto de normas que regulan las relaciones entre el Estado y los particulares. Evidentemente el Derecho Administrativo no se restringe a esas relaciones.

---

<sup>18</sup> Gutiérrez Aragón, Raquel y Rosa María Ramos Verástegui..Op. cit. pág. 103

<sup>19</sup> Miguel Acosta Romero. "Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. 6a. ed. Ed. Porrúa, S. A., México, 1984, pág. 8.

4.- Criterio de los servicios públicos. Según Duguit y Jeze, es el conjunto de normas que regulan los servicios públicos. Como veremos más adelante, la actividad del Estado no se limita únicamente a prestar servicios públicos.<sup>20</sup>

Derecho Administrativo (*Lato sensu*) es el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares".<sup>21</sup>

"Concepto restringido y formal del Derecho Administrativo. Siguiendo la tendencia teórica, formalmente el Derecho Administrativo es el conjunto de normas de Derecho Público que regula el Poder Ejecutivo, administración pública y su actividad." <sup>22</sup> Nos dice el mismo autor, "Creemos que este concepto deviene un tanto formal y no abarcaría todas las relaciones que pueda tener la administración pública; sin embargo, la mayoría de los tratadistas están acordes con él."<sup>23</sup>

En lo particular podemos mencionar que el Derecho Administrativo es el conjunto de normas jurídicas de Derecho Público que se encarga de regular al Poder Ejecutivo en cuanto a su organización, estructura y actividad en la administración pública, así como sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares

Para dejar más completo este punto citaremos respecto a las fuentes del Derecho Administrativo, es decir saber de donde emana el Derecho Administrativo.

---

<sup>20</sup> Ibidem. pág. 8 y 9.

<sup>21</sup> Ibidem. pág. 9.

<sup>22</sup> Ibidem. pág. 10.

<sup>23</sup> Ídem.

"No se ha estudiado con precisión el problema de las fuentes del Derecho Administrativo, generalmente se ha acudido a estudios de Derecho Civil; no hay una teoría propia de las fuentes del Derecho Administrativo, los autores han venido siendo influenciados fundamentalmente por las ideas de Geny y Bonnacase. Se ha venido repitiendo tradicionalmente que las fuentes de Derecho son tres: las fuentes formales, las reales y las históricas."<sup>24</sup>

Para Miguel Acosta Romero las fuentes formales "son aquellas normas que revisten una forma determinada única mediante la que el Estado establece su aplicación y así, tradicionalmente, se consideran formales la ley, la costumbre y la jurisprudencia."<sup>25</sup>

"La única interpretación que encontramos de que la ley sea fuente formal de derecho, es aceptando cierta jerarquía entre las leyes a partir de la Constitución, leyes ordinarias o secundarias y reglamentos."<sup>26</sup>

Observamos de lo anterior que el Derecho Administrativo al igual que cualquier otra rama del Derecho tiene como fuente formal a la Ley misma, y que por la jerarquía de leyes esta en primer lugar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y después las demás leyes secundarias, reglamentos, circulares, etcétera.

A continuación estaré algunas fuentes del Derecho Administrativo según el jurista Miguel Acosta Romero:

"El derecho administrativo está contenido por un sinnúmero de normas a partir de la Constitución y que se informa además de hechos y actos políticos y sociales, por lo que en un panorama general el Derecho Administrativo está constituido por:

---

<sup>24</sup> Ibidem. pág. 22 y 23.

<sup>25</sup> Ibidem. pág. 23.

<sup>26</sup> ídem.

- 1.- La Constitución .
- 2.- Las leyes tanto federales, como locales y tratados internacionales.
- 3.- La costumbre y el uso. Entonces surge la costumbre, formada de dos elementos: el hábito consuetudo, es decir, la repetición de los mismos actos que engendran un hábito, pero todos tenemos hábitos que son indiferentes al Derecho, no afectan la vida jurídica de la sociedad, como por ejemplo la costumbre de ponerse el zapato derecho primero que el izquierdo, no tiene ninguna trascendencia a la vida jurídica del conglomerado.

Pero no basta la repetición de un hecho para hablar de una costumbre como fuente del Derecho; aquí sólo existe la costumbre pero no jurídica. El otro elemento es el carácter subjetivo, *la opinio juris*, que no es sino la opinión que tiene la sociedad de ser justo y necesario ese hecho repetido constantemente. Cuando existe también este último elemento, podemos decir que hay una costumbre jurídica con carácter de fuente del derecho.

La costumbre puede manifestarse en tres formas distintas: Puede confirmar la disposición contenida en la ley, aquí hay armonía entre la ley y la costumbre, *secundum legem*, es decir, está de acuerdo con la ley; puede ser contraria a la ley, aunque la ley desconozca una costumbre, de todas maneras ésta no varía de un día para otro y vendrá a ser contra la ley; por último, la costumbre puede venir a llenar un vacío de la ley, aquí la costumbre es *preter legem*, supliendo la deficiencia de la ley; ejemplo de esto, lo tenemos en la costumbre establecida, en ciertas ciudades de la República, con el transporte colectivo en automóviles de alquiler, más comúnmente llamados "peseros". La regulación de este servicio público nació de una costumbre. Las rutas y tarifas también se originaron en la costumbre y llegan al grado de considerarse con carácter imperativo, de lo que desprendemos que era Derecho, aún sin que el Estado le diera la aceptación, o su coacción.

- 4.- Las ideas político sociales de los gobernantes.
- 5.- Todo hecho social que engendre normas de Derecho Administrativo.
- 6.- Los reglamentos administrativos, federales, locales y municipales.

7.- las circulares y oficios-circulares.

8.- Los criterios de las autoridades, también federales y locales.

9.- La jurisprudencia de los tribunales federales, locales y de los tribunales administrativos.

La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de Amparo, tiene el carácter de acto normativo, porque se impone no sólo a las partes (administrados), sino a los órganos del poder judicial y tribunales administrativos; en este supuesto, estimamos que también hay creación de Derecho, es decir, de normas generales abstractas impersonales, modificables por otro acto de la misma naturaleza, e intemporales, conforme a los artículos 192, 193, 193 bis, de la Ley de Amparo.

10.- El Derecho Internacional.

11.- Los principios generales derivados del Derecho Administrativo.

12.- La doctrina de los tratadistas de Derecho Administrativo.

13.- Los convenios de Derecho Público celebrados entre entidades públicas de los que se derivan efectos fundamentales para el Derecho Administrativo.<sup>27</sup>

De lo anterior cada rama del Derecho se basa en nuestra Carta Magna, después en una Ley Federal, y según sus necesidades se crearan reglamentos, circulares y todo lo necesario para la exacta administración pública y que el Estado pueda cumplir con sus objetivos inmediatos, así como llevar acabo sus funciones de proveedor de bienes y servicios para sus gobernados.

#### 1.1.4 DERECHO PENAL.

---

<sup>27</sup> Ibidem. págs. 28 y 29.

Respecto de la palabra "Penal", el diccionario de la Real Academia, establece: Penal del latín *Penalis*, adjetivo relativo a la pena o a las leyes, institucionales o acciones destinadas a perseguir crímenes o delitos.

Definidos las palabras "derecho" y "penal" por separado, continuaremos con algunas acepciones de Derecho Penal.

Uno de nuestros reconocidos autores transcribe lo siguiente: "Por Derecho Penal debe comprenderse el conjunto de normas jurídicas que prohíben determinadas conductas o hechos u ordenan cierta conducta, bajo la amenaza de una sanción".<sup>28</sup>

Así también, puede entenderse por Derecho Penal el "complejo de las normas de Derecho Positivo destinadas a la definición de los delitos y fijación de sanciones. Denominase por algunos autores Derecho Criminal".<sup>29</sup>

Eduardo López Betancourt en su obra "Introducción al Derecho Penal" cita algunos autores, a los que él califica de más significativos y originales, señalando que no toma en cuenta su nacionalidad e influencia en el mundo jurídico- penal; los que apuntaremos a continuación.

Raúl Carranca y Trujillo, mexicano, autor de obra Derecho Penal Mexicano, señala que "es el conjunto de leyes mediante las cuales el Estado define los delitos, determina las penas imponibles a los delincuentes y regula la aplicación, concreta de las mismas a los casos de incriminación"<sup>30</sup>; explica López Betancourt, que para este autor, el Derecho Penal, debe valer por la defensa de la sociedad; la significación, valoración social y jurídica de la conducta humana, en los casos de violación a la ley impuesta por el Estado para salvaguardar los intereses jurídicos comunes de sus miembros.

---

<sup>28</sup> Porte Petit Candaudap, Celestino. Apuntamientos de la Parte General de Derecho Penal. 7a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1982, pág. 16.

<sup>29</sup> Pina Vara, Rafael de. Diccionario de Derecho. 18a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1992, pág. 142.

<sup>30</sup> López Betancourt, Eduardo, Introducción al Derecho Penal, 2ª Ed., Editorial Porrúa, S.A. México, 1994, pág. 47.

Eugenio Cuello Calón, español, autor de Derecho Penal, define al Derecho Penal como "el conjunto de normas establecidas por el Estado que determinan los delitos, las penas y las medidas de seguridad con que aquellas son sancionadas". Comenta Eduardo López Bentacourt, "Las normas son establecidas por el Estado, porque para Cuello Calón es el único titular del Derecho Penal y las normas jurídicas que lo constituyen se dirigen a todos los individuos sometidos a esta ley del Estado".<sup>31</sup>

Edmundo Mezger, de origen alemán, y autor del Tratado de Derecho Penal, indica que "es el conjunto de las normas jurídicas que vinculan la pena como consecuencia jurídica, a un hecho cometido".<sup>32</sup>

En un segundo plano también indica el autor que, además es el conjunto de aquellas normas que vinculan al hecho cometido, consecuencias jurídicas de otra naturaleza, para el castigo del hecho o para la prevención de delitos futuros. Habría comentar que el hecho cometido debe reunir los elementos requeridos por el tipo, es decir, que jurídicamente sea punible.

Mir Puig, español, en su obra Introducción a las Bases del Derecho Penal, define a éste como "el conjunto de las reglas jurídicas establecidas por el Estado, que asocian el crimen, como hecho, a la pena, como legítima consecuencia".<sup>33</sup>

En un concepto particular el Derecho Penal es una rama del Derecho Público, que es definido como el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas que pudieran ser constitutivas de un delito o delitos, así como las penas y medidas de seguridad, que tienen como fin el de sancionar y prevenir conductas que ponen en peligro la paz individual y social.

---

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> *Ibidem.* pág. 48.

<sup>33</sup> *Ibidem.* pág. 49.

Para la mayoría de los autores el Derecho Penal se compone de dos partes a la que llaman general a la primera, y la segunda especial, uno de ellos dice "Como ordenamiento jurídico comprende dos partes: la general referente a la ley, al delito, a las penas en general y medidas de seguridad, y la parte especial, que se ocupa de los delitos en particular y de sus penas respectivas".<sup>34</sup>

Para Eduardo López Betancourt, el Derecho Penal comprende dos partes, una general y otra especial, situación que se ve reflejada en nuestro Código Penal, en el Libro Primero y Libro Segundo respectivamente.

Así también, en el Derecho Penal existe el Derecho Penal sustantivo y el Derecho Penal adjetivo. El Derecho Penal sustantivo o material se refiere a las normas contenidas en el Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, o en el caso particular de un estado de la República que cuente con un código penal propio, en la ley sustantiva como también es conocida, se define al delito en cuestión, las sanciones aplicables y las medidas de seguridad. El Derecho Penal adjetivo o instrumental, es más comúnmente llamado Derecho Procesal Penal.

Por otro lado el "Derecho Procesal suele definirse como el conjunto de normas relativas a la forma de aplicación de las reglas penales a casos particulares".<sup>35</sup>

Comenta Manuel Rivera Silva, "El conjunto de normas que integra el Derecho Penal material; las actividades, el proceder que se realiza para aplicar la ley y el método para lograr una correcta unión entre el "ser" y el "debe ser", constituye la técnica, la cual está informada por el Derecho de Procedimientos Penales. El Derecho de Procedimientos Penales es la técnica del Derecho Penal y podemos definir así el procedimiento penal como la actividad técnica

---

<sup>34</sup> Porte Petit Candaudap, Celestino. Op. cit. págs. 20 y 21.

<sup>35</sup> Castellanos Tena, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Parte General. 23a.ed., Editorial Porrúa, S. A., México, 1986, pág. 22.

que tiene por finalidad hacer efectivas las normas del Derecho Penal Material".<sup>36</sup>

De lo anterior se deriva que, el Derecho Penal como Derecho Sustantivo va a contener los lineamientos o principios que van a dar origen al movimiento del Derecho Procesal Penal o Derecho Adjetivo, porque para que éste sea aplicable en su contenido es necesario primero reunir los elementos que señala los lineamientos del Código Penal o ley sustantiva, aunque los dos son complementarios uno del otro para su aplicabilidad correspondiente.

Con relación a las fuentes del Derecho Penal el Licenciado Eduardo López Betancourt comenta, "La Ley Penal es la única fuente o lugar donde se origina el Derecho Penal"<sup>37</sup>, el mismo autor cita a Eugenio Cuello Calón que afirma que sólo la ley es la fuente del Derecho Penal y domina como principio fundamental la máxima *nullum crimen nulla poena sine lege*, mencionando que esta idea no proviene del Derecho Romano sino de un autor alemán de nombre Feuerbach, el que señala tres principios en que se basa el Derecho Penal, que son los siguientes:

- 1.- Toda imposición de una pena presupone una Ley Penal (*Nulla poena sine lege*);
- 2.- La imposición de una pena está condicionada por la existencia de una acción conminada con ella (*Nulla poena sine Crimine*), y;
- 3.- El hecho conminado por una ley está condicionado por una pena legal (*Nullum crimen sine poena legali*).

El mismo autor Eduardo López Betancourt nos informa que varios autores señalan más fuentes del Derecho Penal, como la costumbre, la

---

<sup>36</sup> Rivera Silva, Manuel. *El Procedimiento Penal*. 16a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1986, pág. 12.

<sup>37</sup> López Betancourt, Eduardo, *Op. cit.* pág. 61.

jurisprudencia y la doctrina, y yo incluiré también los principios generales del derecho.

## 1.2 IMPORTANCIA DEL ESTUDIO SOBRE:

En un tema anterior se definió lo que es conceptos fundamentales, dijimos que son juicios u opiniones principales, que en este caso en particular están estrechamente ligados con el presente trabajo de investigación, de ahí su importancia.

En nuestros conceptos fundamentales incluimos a tres ramas del Derecho (Constitucional, Administrativo y Penal), definimos lo que es el Derecho en general, continuamos con el concepto de cada una de ellas, de acuerdo a la opinión de diversos autores.

### 1.2.1 ASPECTOS GENERALES.

En los siguientes puntos fijaremos la importancia del estudio de las tres ramas de Derecho ya mencionadas, pero es de anotarse que todas las ramas del Derecho y la Ciencia del Derecho en general tienen su importancia de estudio, sólo que la presente tesis de investigación tiene relación con estas tres ramas del Derecho.

Para continuar, estableceré el significado de la palabra importancia, de acuerdo al Diccionario de la Real Academia, el concepto "importancia", tiene el siguiente significado "del latín importansantis, importe. Calidad de lo que es muy conveniente o de mucha entidad". Es decir lo que constituye o es la esencia o la forma de una cosa.

### 1.2.2 DERECHO.

"La esencia del Derecho en general consiste en lo permanente e invariable de los principios que lo rigen y fundamentan: de modo que la naturaleza de estos principios constituye propiamente la materia de la ciencia jurídica."<sup>38</sup>

La anterior afirmación nos dice que el Derecho como ciencia jurídica tiene sus reglas universales como es, la búsqueda siempre de la verdad, de la justicia y de la equidad, para la aplicación de sus leyes y reglamentos conservando el orden individual y social para el mantenimiento de la paz pública.

El Derecho surge como un medio de regular la conducta de los seres humanos, de cualquier edad, equilibrando a todos en cuanto a derechos y obligaciones, dándoles un trato de igualdad y equidad a todo el que solicita su aplicación.

"El Derecho es una ciencia social en virtud de que existe entre los seres humanos para regular sus relaciones; además es una ciencia normativa que se integra por normas o reglas de conducta que le indicarán lo que debe hacer o no hacer."<sup>39</sup>

"En cuanto a la importancia del Derecho, Salvatore Pugliatti afirma: ""Se puede decir que la vida del hombre está penetrada y gobernada por el derecho, del nacimiento a la muerte"", a lo cual añade que aun antes de que un ser nazca a la vida ya está protegido por el Derecho e incluso después de la muerte reglamenta algunos aspectos."<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Rivera Silva, Manuel, Op. cit. pág. 61.

<sup>39</sup> Gutiérrez Aragón, Raquel y Ramos Verástegui, Rosa María, Op. Cit. . pág.16.

<sup>40</sup> Ibidem pág. 18

“Cuando se viola una norma jurídica, el Estado por medio de los órganos adecuados, impone su ejecución forzosa, o sea, exige el cumplimiento por medio de la fuerza, así, al no pagarse una deuda, se embarga al deudor; o al no cubrir el alquiler de una casa, el arrendatario se expone al desahucio. La violación de las normas implica también la aplicación de sanciones que a nadie pueden pasar desapercibidas, la clausura de tiendas por violar los precios oficiales, la privación de la libertad como castigo por la comisión de un delito.”<sup>41</sup>

El Derecho para su mejor aplicación y control de las situaciones que se presentan entre particulares ya personas físicas o personas morales, o entre el Estado con los particulares, ha sido necesario crear ramas del Derecho, a las que se les dio determinadas especialidades para su aplicación, así surgen las diferentes ramas del Derecho, como es el Derecho Constitucional, Administrativo, Penal, Civil, Laboral, Mercantil, etcétera.

Es necesario aclarar que las diferentes ramas del Derecho pueden ser de carácter Público o Privado, esto es, si intervienen solo particulares, o en ellas esta involucrada la sociedad como afectada al realizarse determinada conducta o hecho, por lo que muchas veces en las definiciones de las distintas ramas del Derecho se establece si pertenecen al Derecho Público o Derecho Privado.

### 1.2.3 DERECHO CONSTITUCIONAL.

Hemos establecido de donde surge el Derecho cuales son sus fuentes principales tanto para el Derecho en general como para el Derecho Constitucional, es importante señalar que el Derecho surge como una necesidad de regular la conducta de los individuos en su comunidad, al mismo tiempo que aparece el Estado como aplicador del Derecho, sirviendo principalmente como parámetro para la paz y seguridad pública de la sociedad.

---

<sup>41</sup> *Ibidem* pág. 19 y 20.

La Constitución se relaciona con todas las disciplinas sociales. Recordemos el apotegma latino: Donde está el hombre surge la sociedad, donde está la sociedad aparece el Derecho, como orden regulador de la misma.

Al Derecho Constitucional lo integran todas las disciplinas jurídicas, en virtud de que ninguna de ellas puede estar al margen de la constitución, en consecuencia se relaciona con todas.

El Derecho Constitucional al ocuparse de las normas establecidas en el documento llamado Constitución, siendo este la base jurídica de un país o nación, de donde se van a derivar todas las demás leyes, códigos, reglamentos, circulares, etcétera; tendrá y tiene relación con todas las ramas del Derecho ya sea público o privado, nacional o internacional, porque todas al crearse tomarán como parámetro a la Constitución, y para su aplicación se apoyarán en la misma.

Podríamos resumir la importancia del Derecho Constitucional con las siguientes líneas basadas en el tratadista Feliciano Calzada Padrón, "El Derecho Constitucional como concepto ideal participa de todas las cuestiones propias de lo jurídico, es el que en su consecuencia y en su propósito puede establecerse a través de una serie de condiciones:

- 1.- El Derecho Constitucional es una premisa de la justicia.
- 2.- La aplicación de la justicia, a través del derecho, implica la instauración de un orden, indispensable para la instrumentación de ésta.
- 3.- El Derecho encarna el valor de la seguridad del individuo, en particular, y de la colectividad en lo general.
- 4.- El Derecho Constitucional tiene como finalidad específica la limitación de determinados poderes que corresponden a la conformación del Estado y a sus sujetos auxiliares.
- 5.-El Derecho es bilateral.

6.- El Derecho refleja una forma de vida, plasmada en un orden institucional.<sup>42</sup>

En conclusión el Derecho Constitucional se relaciona con todas las ramas del Derecho, enmarca un ordenamiento jurídico basado en normas que tienen la finalidad de preservar la seguridad individual y social, manteniendo un orden público, determinando las actividades del Estado como ente aplicador de las normas y de sus colaboradores auxiliares, para tener un equilibrio total en el mundo social que se vive y lograr avances y progresos en todos los ámbitos de la vida social.

#### 1.2.4 DERECHO ADMINISTRATIVO.

La importancia del Derecho Administrativo consiste en la regulación de la Administración Pública para su fiel cumplimiento, es decir garantiza que el Estado lleve a cabo sus tareas de interés público en beneficio de la colectividad, actividades que no realizan las empresas privadas, como son los servicios públicos como agua potable, servicio de limpieza, alumbrado, seguridad, educación, salud, etcétera; así también mediante su poder de coercibilidad obligar a los ciudadanos a que cumplan con sus deberes fiscales, civiles, y los que en su momento tengan que hacer cumplir.

Es importante el Derecho Administrativo también para los particulares porque es un medio de hacer cumplir al Estado con sus funciones públicas de servicio, plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de que organiza la estructura y composición de la Administración Pública, a fin de que tenga un mayor éxito en sus fines y objetivos inmediatos, todo en beneficio del País en general.

El Derecho Administrativo surge como una disciplina encargada de regular las actividades tanto del Poder Ejecutivo como sus diferentes

---

<sup>42</sup> Calzada Padrón, Feliciano, Op. cit. pág. 145.

organismos que le auxilian en sus obligaciones como ente público, así como las relaciones entre Estado y gobernados, en el cumplimiento de obligaciones y derechos existentes entre los mismo, para la evolución y avance de la nación o país, de modo que impere la paz y seguridad pública.

El Derecho Administrativo pertenece a una rama del Derecho Público, ya que sus normas son de carácter público, porque competen a toda la comunidad, involucrando directamente al Estado por medio del Poder Ejecutivo que será el encargado de realizar las actividades necesarias, a favor de los gobernados, referentes a servicios públicos, ya que los gobernados también están obligados al pago de impuestos, por lo que se da la existencia de una relación de obligaciones y derechos entre gobernador y gobernado.

#### 1.2.5 DERECHO PENAL.

Hablaré de la importancia del Derecho Penal, de lo que el Licenciado Eduardo López Betancourt cita a Mir Puig, el que señala que hay dos clases de Derecho Penal en dos sentidos distintos (objetivo y subjetivo). "En sentido subjetivo apunta la facultad de imponer penas -el derecho a castigar- que corresponde a un determinado sujeto, en la actualidad al Estado. En sentido objetivo significa, en cuanto establecen penas y medidas de seguridad, el conjunto de normas que regulan dicha facultad punitiva."<sup>43</sup>

El Derecho Penal subjetivo (*ius puniendi*) como el Derecho Penal objetivo (*ius penale*) son fundamentales, puesto que uno autoriza y entrega al Estado el derecho a castigar, a sancionar; y el otro regula, ordena, esa facultad punitiva mediante el establecimiento de penas y medidas de seguridad, según sea el caso.

---

<sup>43</sup> López Betancourt, Eduardo. Op Cit, pág.66

El Derecho Penal como una rama del Derecho en General tiene gran importancia, ya que una de sus principales finalidades es de mantener la paz social, que las relaciones entre individuos sean ecuanímenes, al igual que las relaciones entre el Estado como ente público facultado para aplicar las leyes penales.

El Derecho Penal desde su creación, ha tenido como fin primordial, proteger el orden público y la paz social, mediante su ordenamiento jurídico penal, en donde se tiene sanciones desde multa hasta la privación de la libertad todo esto en medida de la gravedad del ilícito penal. No hay que olvidar que también protege al sujeto como individuo particular, y que tiene el derecho de denunciar o querellarse en cualquier momento cuando considere que se ha caído en una conducta ilícita sancionada por las leyes penales, mismo que serán primeramente investigados por el Ministerio Público encargado de perseguir los delitos exclusivamente, como lo señala nuestra Carta Magna.

La ley penal como única expresión del Derecho Penal tiene una misión muy importante que cumplir, la de permitir la grata convivencia social; en esta medida, como dice Reinhart Maurach, "no existe ninguna otra rama del Derecho con recursos, superiores en alcance, a los que tiene el Derecho Penal."<sup>44</sup>

El mismo autor concluye y con lo que estoy de acuerdo y cito a la letra: "Para concluir, podemos afirmar que la ley penal tiene la importante misión de proteger bienes jurídicos vitales para la convivencia humana como lo son: la vida humana, la integridad corporal, el patrimonio, la libertad personal, la paz pública, la seguridad interior y exterior de una nación, etc. Esa protección se hace al través del poder coactivo del Estado, valiéndose de las penas y medidas de seguridad."<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Ibidem. pág. 66.

<sup>45</sup> Ibidem. pág. 67.

Es trascendental la existencia del Derecho Penal, que gracias a su existencia los pueblos y las naciones mantienen su estabilidad social, y logran una mejor convivencia entre individuos, así como entre naciones.

Concluimos con un texto de la obra del Licenciado Eduardo López Betancourt, "...el Derecho Penal encuentra en la ley su única forma de expresión y manifestación, lo cual expuesto en otras palabras significa que la ley es la exclusiva fuente generadora del Derecho Penal, ello atinadamente Jiménez de Asúa sostiene que la Ley Penal... en su sentido formal y más solemne, es la manifestación de la voluntad colectiva expresada mediante órganos constitucionales, en la que se definen los delitos y se establecen las sanciones..."<sup>46</sup>

Agregando a esto que el fin primordial del Derecho Penal es de mantener la paz y seguridad pública, poniendo primero a salvo al individuo en particular y después a la sociedad en general, a fin de lograr las metas propuestas para la mejor convivencia entre los individuos dentro de un país o gobierno.

### 1.3 EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON OTRAS RAMAS DEL DERECHO.

El Derecho es un campo de estudio amplio, del que se derivan diversas ramas de estudio, como es el Derecho Administrativo. El Derecho es un conjunto de normas jurídicas y todas las ramas que derivan de él también están constituidas por un conjunto de normas jurídicas, pero que tienen determinado campo de aplicación dentro de nuestra sociedad en el país al que pertenecemos, por lo que muchas veces estas ramas del Derecho tienen relación, ya sea para su aplicación y ejecución; o para lograr la mejor convivencia entre particulares y el Estado o representantes del gobierno.

---

<sup>46</sup> Ibidem pág. 62

Con el Derecho Constitucional.- El Derecho Administrativo tiene relación con el Derecho Constitucional, porque es la rama del Derecho encargada de estudiar lo relacionado con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Carta Magna que nos rige a todos los ciudadanos, y de donde proceden todas las demás ramas del Derecho, y que también es la base jurídica de su existencia.

Con el Derecho Procesal.- "Existen relaciones porque en algunas partes del Proceso, sobre todo en el laboral administrativo y el de infracciones, intervienen autoridades administrativas y en los procesos Penal y Civil coadyuva en la ejecución de las resoluciones judiciales."<sup>47</sup> Es por ello que el derecho administrativo se encuentra íntimamente ligado con el Derecho Procesal, por que como bien lo dice el Jurista Acosta Romero, ésta rama del derecho es lo que le da vida y es la esencia del derecho administrativo, por lo que la relación la lleva inherente.

Con el Derecho Internacional.- "Porque corresponde al Jefe del Estado llevar a cabo las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados, ya sea directamente o a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la que dependen el servicio diplomático y consular. Corresponde asimismo al Ejecutivo, a través de sus dependencias, el proveer a la ejecución en el ámbito interno de los acuerdos internacionales, especialmente de los que se celebran con organismos internacionales especializados."<sup>48</sup> De tal forma que la actividad del derecho administrativo conjuga con las otras ramas del derecho por que dentro de su actuar siempre se verán ligados servidores públicos al servicio del Estado Mexicano.

Con el Derecho Penal.- "La averiguación y persecución de los delitos corresponde al Ministerio Público, que, según veremos, forma parte de la organización administrativa centralizada. La ejecución de las sentencias

---

<sup>47</sup> Acosta Romero, Miguel. Op. cit. pág. 19.

<sup>48</sup> Idem.

penales se hace a través de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social (en materia federal dependiente de la Secretaría de Gobernación).<sup>49</sup> Razón por demás justificada para que haga su intervención el derecho administrativo.

Con el Derecho Civil.- "En cuanto a que algunas actividades previstas en el Código Civil son desarrolladas por autoridades administrativas, como el Registro Civil y el Registro Público de la Propiedad y también porque este cuerpo legal contiene algunos artículos que regulan a la administración pública...".<sup>50</sup> Desde luego que, aunque la naturaleza de la materia entraña en las cuestiones civiles, aparece de igual forma el derecho administrativo como parte de la estructura organizacional dentro de los tribunales judiciales.

Con el Derecho Mercantil.- En base a que sus leyes principales son de carácter federal, como lo es el Código de Comercio, la Ley General de Sociedades Mercantiles, y demás leyes, mismas que son aplicados y ejecutados por las autoridades administrativas encargadas como entes públicos de hacer cumplir los mandamientos jurídicos establecidos.

### 1.3.1 SU RELACIÓN CON OTRAS CIENCIAS.

Así mismo, nos apegamos a lo que nos menciona el jurista Miguel Acosta Romero, cuando nos hace referencia a la relación existente con diversas ciencias, como a continuación se expone:

"...Con la Ciencia Política.- "Entendiéndola como el estudio general del Estado de los sistemas de gobierno, filosofía y fines del mismo, por cuanto que la Ciencia del Derecho Administrativo estudia varios aspectos de aquél.

---

<sup>49</sup> *Ibidem* pág.20.

<sup>50</sup> *Idem*.

Con la Sociología.- Los fenómenos sociales imponen el estudio de las necesidades y movimientos de la población, su desenvolvimiento y los factores histórico-geográficos, climatológicos y sociales que deben tomarse en cuenta tanto para la legislación, como para la actividad administrativa.

Con la Ecología.- Los fenómenos de producción, distribución y consumo de bienes y productos, la intervención del Estado, en el desarrollo de la infraestructura y planes de desarrollo económico, son actividades que compete regular a la administración pública.

Con la Estadística.- Los censos, catastros estadísticos, demográficos, económicos, etcétera, permiten un estudio cuantitativo de las necesidades sociales y de la realidad del país para proporcionar los medios necesarios a su atención.

Con la Historia.- Permite el estudio comparado del desenvolvimiento de las instituciones administrativas a través del tiempo.

Con la Cibernética.- Las computadoras son auxiliares en la formación de los padrones fiscales, censos, métodos de producción, registros, etcétera.

Con la Tecnología.- Permite la utilización de procedimientos modernos, eficaces, sencillos y de gran rendimiento a la administración pública, por ejemplo, el uso de tecnología avanzada en el Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México (Metro)."<sup>51</sup>

En el mundo jurídico existe relación en las diferentes ramas del Derecho, porque una con otras se complementan para su estudio y aplicación, ya que si la sociedad cambia las normas jurídicas también deben cambiar aunque a veces no lo hacen en la misma medida que la sociedad o el individuo, y como las leyes no son todas iguales y por lo tanto no rigen las mismas conductas se

---

<sup>51</sup> *Ibidem* págs. 20 y 21.

aplican en caso de ser necesario supletoriamente, por lo que la relación entre las diversas ramas del mundo del Derecho no termina al contrario se amplia.

De lo anterior observamos que el campo del Derecho tiene relación en todas las ramas del mismo, así también concluimos que el Sector Público vigilado y regulado por el Derecho Administrativo es el encargado de aplicar las leyes existentes dentro del marco legal, por lo que esta materia del Sistema Jurídico se relaciona con un sin fin de ciencias y con todas las ramas del Derecho existentes.

## CAPÍTULO SEGUNDO LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

### 2.1 ANTECEDENTES HISTORICOS.

"Desde los tiempos más lejanos de la historia, ha existido Administración Pública. En Egipto, en la época de Ramsés, existía un manual de jerarquía. En China, 500 a. C., existió un manual de organización y gobierno. En Grecia y en Roma también se observan estructuras administrativas.

Desde luego, en la Edad Media y en el Renacimiento existieron sistemas de administración que se van perfeccionando y agrandando cada vez más. La Administración Pública moderna ha visto ampliada cada vez más su estructura y misiones o cometidos que, podríamos decir, corren paralelas con la ampliación de la actividad del Estado, independientemente de la filosofía y concepción política que sustentan los dirigentes del Estado."<sup>52</sup>

"La Administración Pública es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario y, según Colmeiro, acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre."<sup>53</sup>

Aunado a lo que menciona el Acosta Romero, podemos decir que la administración Pública comprende funciones de organismos pertenecientes al Estado, los cuales están encabezados por el Poder Ejecutivo y por lo mismo es el que gira las ordenes a los que dirigen dichos organismos a fin de que todos funcionen con armonía y sobre la base de las leyes que regulan la administración pública, para alcanzar las metas de servir al interés público de particulares y del país mismo.

---

<sup>52</sup> *Ibidem* pág. 62.

<sup>53</sup> *Idem*.

## 2.2 CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La palabra administración tiene diversas acepciones, pues implica servicio, dirección, manejo o gobierno de conductas, actividades o bienes. Por tanto, la administración pública es el mismo gobierno del Estado que se ejerce a través de múltiples órganos colocados dentro de una situación jerárquica que tiene como autoridad cúspide al Presidente o al Primer Ministro en los regímenes correspondientes. La administración pública, además de tener ese significado dinámico, también entraña el conjunto de dichos órganos estatales que dentro de su respectiva competencia ejercen funciones de gobierno en múltiples ramos vinculados estrechamente a la vida social, económica, cultural y política de la sociedad. La administración pública también equivale a la función administrativa del Estado esencialmente distinta de la función legislativa y de la función jurisdiccional. De acuerdo al fenómeno jurídico que se llama temperamentos al principio de división de poderes, la función administrativa no sólo incumbe a los órganos formalmente administrativos de Estado, sino que también puede desplegarse por órganos legislativos o judiciales, en la hipótesis de que este constitucional y por tanto legalmente facultados para emitir actos intrínsecamente administrativos.

En México la administración pública se ejerce por órganos centralizados del poder público y por entidades paraestatales de conformidad con la Ley Orgánica correspondiente a cuyas prescripciones nos remitimos.

En resumen, y como muy acertadamente lo refiere el Doctor Ignacio Burgoa, "...el concepto de administración pública presenta dos aspectos: el orgánico y el dinámico. Conforme al primero comprende a todos los órganos centralizados o paraestatales que en diferentes ramos ejercen la función administrativa, y de acuerdo al segundo entraña la función misma que es, como ya se dijo, de servicio, de manejo y de gobierno de lo que tradicionalmente se conoce con el nombre de cosa pública (*res publica*).<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo. pág.25 y 26.

“La administración Pública comprende las actividades de grupos de que dispone el Gobierno Nacional para lograr sus propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas; se refiere a la actividad encaminada a la conquista de propósitos que son específicamente los fines del Estado en forma organizada y planificada”.<sup>55</sup>

“Corresponde al Poder Ejecutivo el ejercicio de la Administración Pública, que pretende la satisfacción de los intereses colectivos, realizada fundamentalmente por el Estado.”<sup>56</sup>

### 2.2.1 DIVERSAS CORRIENTES CONTEMPORÁNEAS.

Para Miguel Acosta Romero existen varias concepciones de diferentes tipo pero todas encaminadas a la Administración Pública; mismas que a continuación citamos:

“Existen diversas corrientes contemporáneas sobre la noción de la Administración Pública:

a).- Concepción Jurídica. Ha sido en Europa, especialmente en la escuela administrativa alemana, en donde han florecido las ideas más pródigas sobre el Derecho Administrativo, a partir de supuestos relativos al Estado de Derecho, con el objeto de salvaguardar los derechos subjetivos contra la injerencia de los poderes públicos, procurando un equilibrio entre libertades constitucionales, por una parte, y prerrogativas de la Administración Pública, por la otra.

b).- Concepción de productividad. En los Estados Unidos se ha partido de las ideas sobre organización de empresas privadas, trasplantándolas a la técnica de la Administración Pública.

---

<sup>55</sup> Gutiérrez Aragón, Raquel y Ramos Verástegui, Rosa María. Op. cit. pág. 103.

<sup>56</sup> Idem.

Concepción burocrática. Le otorga la máxima importancia al factor burocrático dentro de la administración. Parte de Max Weber, que consideró a la burocracia como el instrumento fundamental del progreso social.

Concepción política. Dichas orientaciones observan, en su mayoría, una actitud crítica hacia el pensamiento, reconociendo que el modo en que las decisiones administrativas se adaptan al hecho, ni coinciden con lo que los textos consagrados de administración pública enseñan.

Concepción psicológica. La conducta y necesidades del individuo y de la sociedad, deben ser estudiadas exhaustivamente por la Administración Pública, a fin de adecuarse a las necesidades cambiantes.

Concepción integral. En nuestra opinión, el tomar en cuenta un factor administrativo como es la política, la sociedad o la burocracia, nos da una visión incompleta de la moderna. Administración Pública; por ello tendremos que estudiarla desde varios puntos de vista.<sup>57</sup>

Miguel Acosta Romero da un concepto particular que es importante transcribir, respecto de la Administración Pública "Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su 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>58</sup>

En resumen la administración Pública realiza actividades de grupos que se encuentran bajo el mando del Estado para lograr sus propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público en forma organizada y planificada,

---

<sup>57</sup> Acosta Romero, Miguel. Op. cit. pág. 64.

<sup>58</sup> Idem.

actividades que no lleven acabo las empresas privadas; a fin de lograr sus propósitos propuestos como dirigente y mandatario de un país.

## 2.3 CONCEPTO DE SECRETARÍA DE ESTADO.

“Es un órgano superior administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado.”<sup>59</sup> Entendiendo lo dicho por nuestro jurista Acosta Romero que, para el buen desempeño de las funciones que son encomendadas al titular del Ejecutivo Federal, éste se debe auxiliar de su equipo de trabajo, a los cuales se les ha denominado, Secretarías de Estado, de las que se abundara más adelante.

### 2.3.1 ANTECEDENTES.

Observemos entonces, algunos de los antecedentes que nos marca la doctrina en torno a la materia en estudio.

“Constitucionalmente, las Secretarías aparecen en la Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, en cuyo artículo 143 se preveía la existencia de tres Secretarios: uno de Guerra, otro de Hacienda y, el tercero, de Gobierno. A partir de esta Constitución podemos dividir los sistemas constitucionales en: Constitucionales 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.

Las Constituciones Centralistas, de 29 de diciembre de 1836 y 12 de junio de 1843, establecieron: la primera, cuatro ministros –Interior, Relaciones Exteriores, Guerra y Marina-; y la segunda, en su artículo 93, también

---

<sup>59</sup> *Ibidem.* pág. 89

estableció el mismo número. El imperio de 1865, estableció nueve Ministros (Art. 5).

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 Secretarías y su competencia.

Las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, en sus artículos 117, 86 y 90 respectivamente, dejan a la ley secundaria señalar el número de Secretarías y el ramo a que se dedicarán.<sup>60</sup>

### 2.3.2 EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

Es así como tenemos que, a través de la historia ha sido necesario que el primer mandatario se allegue de medios y grupos de personas a fin de lograr sus fines o propósitos en bien de la sociedad que dirige, mismos que en la medida que la sociedad lo demanda, tienden al aumento de secretarías, como más adelante se pasa a exponer.

#### 2.3.2.1 PERÍODO REVOLUCIONARIO.

En resumidas cuentas, presentamos la evolución histórica de las Secretarías de Estado que Miguel Acosta Romero menciona en su Obra Teoría General del Derecho Administrativo:

1810 Secretaría de Estado y Despacho.  
Secretaría de Gracia y Justicia.  
Secretaría de Guerra.

1814 Hacienda.

---

<sup>60</sup> Ibidem. pág. 90 y 91.

- Gobierno.  
Relaciones Exteriores e Interiores.  
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.  
Relaciones Exteriores.  
Gobernación.
- 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 de Asistencia Pública (Salubridad y Asistencia).

1940 Se crea la de la Marina.

1943 Se crea la de Trabajo y Previsión Social.

1946 Se crea la de Bienes Nacionales.

1958 Se crea la de la Presidencia.

1958 Se divide la de Comunicaciones y Obras Públicas.

1958 Se cambia la denominación de algunas Secretarías.

#### 2.3.2.2 ÉPOCA MEDIA.

Las Secretarías y Departamentos de Estado, que fueron promulgadas el 23 y publicada en el Diario Oficial de 24 de diciembre de 1958, establecieron 15 Secretarías que, por orden alfabético, se mencionan las siguientes:

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.  
Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

### 2.3.2.3 ÉPOCA ACTUAL.

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

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, pesca y alimentación (Art. 35).  
Secretaría de Economía (Art. 34).  
Secretaría de Comunicaciones y Transportes (Art. 36).  
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora Secretaría de la Función Pública (Art. 37 )  
Secretaría de la Defensa Nacional (Art. 29).  
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Art. 32 bis).  
Secretaría de Educación Pública (Art. 38).  
Secretaría de Energía (Art. 33).  
Secretaría de Gobernación (Art. 27).  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Art. 31).  
Secretaría de Marina (Art. 30).  
Secretaría de Desarrollo Social (Art. 32).  
Secretaría de la Reforma Agraria (Art. 41).  
Secretaría de Relaciones Exteriores (Art. 28).  
Secretaría de Salud (Art. 39).  
Secretaría de Trabajo y Previsión Social (Art.40).

Secretaría de Turismo (Art. 42).

Secretaría de Seguridad Pública y Servicios a la Justicia (Art. 30 bis)

La Secretaría de Estado, como señalamos, es el órgano compuesto por la estructura jurídica y el conjunto de personas y elementos materiales a su disposición, para ejercitar su competencia, bajo la autoridad del titular, quien a su vez, depende del Ejecutivo Federal.

## 2.4 SECRETARÍAS DE ESTADO.

En la actualidad en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Capítulo II "De la competencia de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en su Artículo 26 establece lo siguiente:

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

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Seguridad Pública.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Secretaría de Energía.

Secretaría de Economía.

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

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Secretaría de Educación Pública.  
Secretaría de Salud.  
Secretaría de Trabajo y Previsión Social.  
Secretaría de la Reforma Agraria.  
Secretaría de Turismo.  
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.”

Recordemos nuestro concepto de Secretaría de Estado, es el órgano derivado del poder ejecutivo y compuesto por la estructura jurídica y el conjunto de personas y elementos materiales a su disposición, para ejercitar su competencia, bajo la autoridad del titular, quien a su vez, depende del Ejecutivo Federal, ya que su existencia tiene como fin el de ayudar a este en sus diversas funciones, a favor de los gobernados.

Citaremos algunos autores coinciden respecto a la organización y estructura de las Secretarías de Estado. “Internamente, cada Secretaría está estructurada en una serie de órganos inferiores, de acuerdo con una división lógica del trabajo, a partir del Secretario de Estado. En cada Secretaría existen varios Subsecretarios.

La experiencia administrativa nos indica que la tendencia es hacia el aumento del número de Subsecretarios, que se ocupen de materias específicas dentro de cada Secretaría. Actualmente la mayoría de las Secretarías de Estado tienen varios Subsecretarios, que se denominan de acuerdo con la rama específica que atienden.

Después de los Subsecretarios existe un Oficial Mayor, que generalmente se encarga de las gestiones administrativas relativas al personal, a los bienes que tiene a su disposición la Secretaría y en ciertos aspectos del Presupuesto.”<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Ibidem pág. 132.

También nos comenta el mismo autor que se encuentra una serie de Direcciones y unidades, que de acuerdo a su área de trabajo se encuentra dividido, realizando cada una de ellas actividades específicas.

“Las Direcciones y Departamentos pueden dividirse en secciones, en mesas, en juntas, comisiones, etc., de acuerdo con las necesidades del servicio, hasta llegar al rango más inferior de la jerarquía administrativa que viene a ser el oficial administrativo, quien realiza las funciones materiales o de menor importancia.

Independiente de lo anterior, en cada Secretaría hay ciertos órganos específicos que no son Direcciones ni Departamentos; así, tenemos, por ejemplo, en la Secretaría de Hacienda, existe la Tesorería de la Federación, la Procuraduría Fiscal de la Federación, etc., que tienen su propia ley orgánica para regular sus atribuciones, tienen un funcionario que las encabeza y acuerdan con el Oficial Mayor, Subsecretarios y Secretario; y en su orden interno, también pueden dividirse en Direcciones, Departamentos y Secciones.

Asimismo, hay Secretarías que cuentan con Cuerpos Consultivos integrados por elementos de la propia Secretaría, de otras Secretarías o Departamentos y de los particulares, para, precisamente, escuchar las opiniones autorizadas de la industria o de actividades económicas importantes con relación a las medidas que puede tomar el Estado en un momento dado.

También cuentan las Secretarías con organismos desconcentrados, por ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene las Comisiones Nacionales Bancarias y de Seguros y Valores, que dependen de ella; la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Politécnico Nacional y el Instituto Nacional de Bellas Artes.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> *Ibidem.* pág. 132 y 133.

A fin de basarnos en la legislación actual citaremos algunos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del Título Segundo "De la Administración Pública Centralizada", Capítulo I "De las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos":

Artículo 10.- "Las Secretarías de Estado y los Departamentos administrativos tendrán igual rango y entre ellos no habrá por lo tanto preeminencia alguna".

Artículo 11.- "Los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República."

Artículo 12.- "Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulara respecto de los asuntos de su competencia los proyectos de leyes reglamentos decretos acuerdos y ordenes del Presidente de la República."

Artículo 13.- "Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarios o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos".

Artículo 14.- "Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial mayor, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, Oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

En los juicios de amparo, el Presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde el asunto, según la distribución de competencias. Los recursos administrativos

promovidos contra actos de los Secretarios de Estado serán resueltos dentro del ámbito de su Secretaría en los términos de los ordenamientos legales aplicables.”

Artículo 15.- “Al frente de cada Departamento Administrativo habrá un Jefe de Departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por Secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, con forme al reglamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables. Para los departamentos administrativos, regirá lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo anterior”.

Artículo 16.- “Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios y a que se refieren los artículos 14 y 15, cualquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de la ley o del reglamento interior respectivo, deben ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes de oficina, de acción y de mesas de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos aquellos conservarán su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los propios titulares de la Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos podrán adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el reglamento interior respectivo, a las Subsecretarías, Oficialía Mayor, y a las otras unidades de nivel administrativo equivalente que se precisen en el mismo reglamento interior.

Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación”.

De lo anterior observamos que la misma ley va delimitando la competencia de las Secretarías de Estado a fin de que no haya confusión en cuanto a las actividades y funciones de cada una, también hace hincapié que todas van a depender del Poder Ejecutivo es decir el Presidente de la República, y que en caso de duda o tergiversación de funciones el resolverá al respecto.

## 2.5 SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Conforme al artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta Secretaría tiene doble función disciplinaria: como una dependencia más de la Administración Pública su titular ejerce las funciones de superior jerárquico en el orden interno, y como globalizadora del control administrativo realiza funciones de normatividad y supervisión de la actuación de toda la Administración Pública Federal.

### 2.5.1 NATURALEZA JURIDICA.

En los términos de la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ahora Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, posteriormente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y actualmente Secretaría de la Función Pública, fue creada como "...autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias", para cuyo efecto se adicionó a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el artículo 32 bis, mismo que posteriormente paso a ocupar el numeral 37 y que hasta la actualidad conserva, el cual en su fracción XVII estableció la facultad de "conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar sanciones que correspondan en los

términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, presentándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida”, las características particulares de esta Dependencia han hecho que se le considere la globalizadora del Control de la Administración Pública Federal, sin que ello implique superioridad sobre ninguna de las demás dependencias, en los términos del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

#### 2.5.1.1 SIGLO XIX.

El primer antecedente en materia de control global dentro de la Administración Pública Mexicana se encuentra en 1824 con la creación del Departamento de Cuenta y Razón, dentro del Ministerio de Hacienda, establecido con el encargo de formular los presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos. Paralelamente, se instituyó en ese mismo Ministerio, la Tesorería General, cuya misión consistía en recaudar los ingresos del Gobierno Federal; distribuir los fondos nacionales; observar los pagos indebidos que mandara efectuar el Ejecutivo, e informar a la Contaduría Mayor de aquéllos que hiciera en acatamiento a las órdenes recibidas, no obstante las observaciones formuladas a los mismos.

En 1831 se suprime el Departamento de Cuenta y Razón, estableciéndose la Dirección General de Rentas con la función de inspeccionar los diferentes ramos administrativos del Gobierno Federal y formar el Estado General de Valores.

En 1867, al reforzarse el esquema de centralización, la Secretaría de Hacienda queda como única dependencia fiscalizadora, conservando a través de la Tesorería General las funciones de recaudación y distribución de los caudales públicos.

Las facultades de esta última dependencia se incrementan considerablemente en el año de 1881, al concentrarse en ella, además de las de recaudación y distribución, las de fiscalización, dirección de la contabilidad, formación de la cuenta general del erario, glosa preventiva y formulación de las observaciones que resultaran de la práctica de dicha glosa.

#### 2.5.1.2 SIGLO XX.

Finalmente, el 23 de mayo de 1910, se reorganiza una vez más la Tesorería, contrayéndose sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, así como administrar los bienes de la Hacienda Pública Federal, y se establece la Dirección de Contabilidad y Glosa, precedente inmediato del Departamento de Contraloría, a la que se encomiendan las funciones contable y de glosa.

El Departamento de Contraloría, creado por la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917 y adscrito directamente al Titular del Ejecutivo, surge como un mecanismo para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública y moralizar al personal al servicio del Estado. Con su establecimiento se logra el ideal de que un órgano dotado de la suficiente autoridad e independencia, de las que carecían la Dirección de Contabilidad y Glosa de la Tesorería, por su dependencia jerárquica del Secretario de Hacienda, sea el encargado de ejercer las funciones de fiscalización y control preventivo

"En estricto sentido no puede considerarse que existan en México antecedentes de esta Secretaría, salvo el Departamento de Contraloría previsto en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 25 de diciembre de 1917, publicado en el D. O. Del día 31 del mismo mes y año, y que algunas de sus atribuciones puede estimarse que correspondieron a órganos dependientes

de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de Programación y Presupuesto.”<sup>63</sup>

Por lo anterior nos damos cuenta de que muy acertadamente como nos manifiesta el jurista, la entonces Secretaría de Contraloría Y Desarrollo Administrativo, es de reciente creación, pero también lo es que cuenta con antecedentes que la fueron moldeando hasta llegar a ser lo que ahora tenemos como Secretaría de la Función Pública, ya que si bien es cierto no se encontraba constituida como tal, existían figuras jurídicas que se encargaban de tratar estos asuntos que ahora son de su competencia y que más adelante abordaremos.

## 2.5.2 ESTRUCTURA.

Reviste singular importancia, la responsabilidad de promover una administración pública, accesible, moderna y eficiente que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive el país, es por esto que debemos entender que el reto de la Secretaría de la Función Pública es el de contribuir a una mejora permanente de los servicios gubernamentales, transparentar el uso de los recursos, garantizar el cumplimiento puntual de los programas e instrumentar un proceso de rendición de cuentas más amplio y desagregado; para lograrlo, la dependencia tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales aplicables en la materia; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

---

<sup>63</sup> Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. pág. 101.

Ahora bien, esto se deduce del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, que en su Artículo 2, refiere: Al frente de la Secretaría de la Función Pública estará el Secretario del Despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de las unidades administrativas, de los servidores públicos y del órgano administrativo desconcentrado que a continuación se indican:

- A. Unidades Administrativas:
  - I. Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública;
  - II. Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad;
  - III. Subsecretaría de la Función Pública;
  - IV. Oficialía Mayor;
  - V. Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal;
  - VI. Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control;
  - VII. Unidad de Asuntos Jurídicos;
    - VII.1 Dirección General Adjunta de Legislación y Consulta;
    - VII.2 Dirección General Adjunta Jurídico Contenciosa, y
    - VII.3 Dirección General Adjunta de Asuntos Penales;
  - VIII. Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de la Información;
  - IX. Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal;
  - X. Unidad de Vinculación para la Transparencia;
  - XI. Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública;
  - XII. Unidad de Auditoría Gubernamental;
    - XII.1 Dirección General Adjunta de Auditorías Directas;
    - XII.2 Dirección General Adjunta de Auditorías Especiales;
    - XII.3 Dirección General Adjunta de Auditorías a Adquisiciones, Fondos y Valores;
    - XII.4 Dirección General Adjunta de Auditorías a Obra Pública, y
    - XII.5 Dirección General Adjunta de Auditorías Externas y Específicas;

- XIII. Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal;
- XIV. Contraloría Interna;
- XIV.1 Dirección General Adjunta de Responsabilidades e Inconformidades;
- XIV.1.1 Dirección de Responsabilidades e Inconformidades A, y
- XIV.1.2 Dirección de Responsabilidades e Inconformidades B;
- XIV.2 Dirección de Quejas y Denuncias;
- XIV.3 Dirección de Investigaciones, y
- XIV.4 Dirección General Adjunta de Auditoría y Control;
- XV. Dirección General de Comunicación Social;
- XVI. Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social;
- XVII. Dirección General de Atención Ciudadana;
- XVIII. Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial;
- XVIII.1 Dirección General Adjunta de Responsabilidades;
- XVIII.1.1 Dirección de Responsabilidades A;
- XVIII.1.2 Dirección de Responsabilidades B;
- XVIII.1.3 Dirección de Responsabilidades C, y
- XVIII.1.4 Dirección de Responsabilidades D;
- XVIII.2 Dirección General Adjunta de Verificación;
- XVIII.2.1 Dirección de Verificación A;
- XVIII.2.2 Dirección de Verificación B, y
- XVIII.2.3 Dirección de Verificación C;
- XVIII.3 Dirección General Adjunta de Registro y Evolución Patrimonial;
- XVIII.3.1 Dirección de Registro Patrimonial;
- XVIII.3.2 Dirección de Registro de Servidores Públicos Sancionados;
- XVIII.3.3 Dirección de Evolución Patrimonial A;
- XVIII.3.4 Dirección de Evolución Patrimonial B, y
- XVIII.3.5 Dirección de Evolución Patrimonial C;
- XVIII.4 Dirección General Adjunta Consultiva de Responsabilidades;
- XIX. Dirección General de Inconformidades;
- XIX.1 Dirección General Adjunta de Inconformidades A;
- XIX.1.1 Dirección de Inconformidades A1, y
- XIX.1.2 Dirección de Inconformidades A2;

- XIX.2** Dirección General Adjunta de Inconformidades B;
- XIX.2.1** Dirección de Inconformidades B1, y
- XIX.2.2** Dirección de Inconformidades B2;
- XX.** Dirección General de Simplificación Regulatoria;
- XXI.** Dirección General de Eficiencia Administrativa y Buen Gobierno;
- XXII.** Dirección General de Estructuras y Puestos;
- XXIII.** Dirección General de Programación y Presupuesto;
- XXIV.** Dirección General de Modernización Administrativa y Procesos;
- XXV.** Dirección General de Administración;
- XXVI.** Dirección General de Informática;
- XXVII.** Dirección General de Información e Integración, y
- XXVIII.** Coordinación de Visitadurías de Atención Ciudadana, Responsabilidades e Inconformidades;
- B.** Delegados y Comisarios Públicos;
- C.** Titulares de Órganos Internos de Control y de sus respectivas áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades;
- D.** Supervisores Regionales, y
- E.** Órgano Administrativo Desconcentrado: Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.

Para los efectos de lo previsto por las fracciones XI y XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría contará con los titulares de los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República y con los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de dichos órganos, quienes tendrán el carácter de autoridad; así como con los delegados, comisarios públicos y los supervisores regionales, quienes tendrán las atribuciones a que se refieren los artículos 60 a 65 y 67 de este Reglamento.

La Secretaría de la Función Pública contará, asimismo, con las unidades subalternas que se establezcan por acuerdo de su Titular, las que deberán

contenerse y especificarse en el Manual de Organización General de la Dependencia. (SIC)

Artículo 4 . "Al frente de la Secretaría de la Función Pública habrá un Secretario, a quien corresponde originalmente la representación, trámite y resolución de los asuntos de la competencia de aquélla, y quien podrá, para la mejor distribución y desarrollo del trabajo, conferir sus facultades delegables a servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo, expidiendo los acuerdos relativos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación."

### 2.5.3 FUNCIONES.

Dentro de las funciones que tiene encomendada la Secretaría de la Función Pública, anteriormente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), se encuentran primordialmente combatir la corrupción, para ello considera que se debe de integrar el esfuerzo de los ciudadanos y del gobierno hacia un mismo propósito, que es el de crear un país más transparente, tanto en lo que respecta al gobierno como en lo que concierne a las relaciones entre ciudadanos.

La Secretaría de la Función Pública considera que la batalla en contra de la corrupción tiene dos frentes que deben ser defendidos por gobierno y sociedad para proteger a nuestro país de los efectos de la corrupción, estos son la impunidad y la deshonestidad, los cuales se tienen que vencer para poder construir una sociedad más transparente, honesta y ética, en todos los ámbitos de la vida de México.

También hace la comparación y aún más, afirma que tenemos que ver a esta institución como una empresa, misma que si siempre la mantenemos limpia, atenderá mejor las necesidades de los clientes; otra de las funciones que encontramos dentro de la Secretaría de la Función Pública, es eliminar

incentivos para la corrupción dentro y fuera de ella; asimismo le incumbe el promover el fortalecimiento de una escala de valores que alcance un amplio sector de la sociedad y ayudar a que la sociedad tome decisiones más éticas y valiosas para el mejoramiento de su entorno social

Aunado a lo anterior, la Secretaría de la Función Pública, sabe que la corrupción es un círculo vicioso que es necesario dismantelar y para ello, la sociedad debe zafarse de esa espiral en la que al final todos pierden. Para esto, dentro de sus funciones encontramos que esta implementando acciones individuales que permitan presentar un frente de lucha a la corrupción, ya que considera que es posible romper con un eslabón de esta cadena si cada día más y más ciudadanos y empresas se comprometen a luchar contra la corrupción en nuestra sociedad, esa cadena terminará por romperse definitivamente y entonces todos ganaremos.

En el mismo orden de ideas recordamos que las funciones jurídicas debidamente normadas de la Secretaría de la Función Pública anteriormente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), las encontramos fundamentadas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y que se considera que se debe transcribir para su mayor comprensión.

Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, "A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- 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;
- II.- 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;

III.- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV.- 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 a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

V.- 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;

VI.- Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en 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 y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

VI BIS.- Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas;

VII.- 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;

VIII.- 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 materia 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;

IX.- 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;

X.- Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

XI.- 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;

XII.- Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;

XIII.- Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XIV.- 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 aquellas 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;

XV.- 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;

XVI.- 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;

XVII.- 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;

XVIII.- Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XVIII BIS.- Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal;

XIX.- Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

XX.- 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;

XXI.- 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;

- XXII.- Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;
- XXIII.- 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;
- XXIV.- Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente;
- XXIV BIS.- Reivindicar los bienes propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República;
- XXV.- Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere;
- XXVI.- Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico, y
- XXVII.- Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

De lo anterior podemos concluir que a la Secretaría de la Función Pública, le son atribuibles diversas funciones como es la planear, organizar vigilar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, así como también inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y que estos tengan congruencia con el presupuesto de egresos; vigilar el funcionamiento de los servidores públicos en sus respectivas dependencias de gobierno y resolver sobre las inconformidades por parte de los ciudadanos en ejercicio de sus derechos presentadas en contra de algún servidor público.

#### 2.5.4 ÁMBITO DE COMPETENCIA .

El ámbito de competencia de la Secretaría de la Función Pública es muy amplio, pero a la vez limitado, toda vez que entendemos en términos generales

el de atender en nombre del Ejecutivo Federal, el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de la Secretaría conforme a su esfera legal de competencia; planear y conducir sus actividades en forma programada y con sujeción a la política, que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y de los programas que le correspondan, establezca el Presidente de la República; ahora bien, por lo que respecta a la competencia genérica que en materia disciplinaria tiene respecto de sus empleados, que es nuestra materia de estudio, se observa que el control detenta su competencia de excepción en materia disciplinaria, limitada a los casos que expresamente le señale la ley, ya que, como actualmente lo dispone la fracción XVII del artículo 37 de referencia, esta Secretaría aplicará las sanciones administrativas en los términos de la ley, por lo que sus facultades sancionadoras se limitan a los casos que ahí se consignan

En los siguientes lineamientos se establecen los ámbitos de competencia de la Secretaría de la Función Pública, de manera mas explicita:

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, en su Artículo 1.- "La Secretaría de la Función Pública como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales aplicables en la materia; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República."

**ARTÍCULO 3.-** La Secretaría de la Función Pública, a través de sus unidades administrativas y su órgano desconcentrado, conducirá sus actividades en forma programada y con base en las políticas que establezca el

Presidente de la República, para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y de los programas a cargo de la Secretaría.

La Secretaría en el ámbito de su competencia, colaborará con la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades para los efectos de la fracción XIII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Como ya se mencionó y se reitera, el ámbito de competencia de la Secretaría de la Función Pública, es muy amplio en lo general, y limitado en cuanto a responsabilidades de los servidores públicos, es por ello que se concluye y podemos resumir que tiene ingerencia en lo siguiente:

Fijar y dirigir la política de la Secretaría en materia de control, vigilancia, fiscalización, evaluación, desarrollo administrativo y de patrimonio inmobiliario federal, con sujeción a las políticas nacionales, objetivos y metas que determine el Presidente de la República; encomendar a las unidades administrativas competentes de la Secretaría, la formulación de los programas sectoriales y especiales que se deriven del Programa Modernización de la Administración Pública, con la participación que corresponda a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; emitir los lineamientos que deben observar las dependencias y entidades en materia de desarrollo administrativo integral; coordinar y dirigir el despacho de los asuntos competencia de la Secretaría, así como representar al Presidente de la República en los juicios constitucionales en los términos de los artículos 19 de la Ley de Amparos y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la propia Constitución y su Ley Reglamentaria en los casos en que lo determine el Titular del Ejecutivo Federal; someter a la consideración del Presidente de la República los asuntos que correspondan a la Secretaría y

desempeñar las funciones y comisiones que el Ejecutivo Federal le confiera manteniéndolo informado del desarrollo de las mismas; proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes y los de reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría, así como refrendar para su validez y observancia constitucionales, las disposiciones expedidas por el Presidente de la República cuando se refieran, igualmente, a asuntos de la competencia de la propia Secretaría; dar cuenta al H. Congreso de la Unión del estado que guarda su ramo e informarle cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus actividades, en los términos del artículo 93 Constitucional; definir y establecer los lineamientos y políticas que orienten la colaboración que conforme a la ley deba prestar la Secretaría a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, para el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades; opinar previamente a su expedición sobre las reglas que dicte la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial derivadas de programas que tengan por objeto promover la participación de las empresas micro, pequeñas y medianas y que deban observar las dependencias y entidades; aprobar y dirigir la organización y funcionamiento de la Secretaría, conforme a su Reglamento Interior, así como autorizar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la dependencia y presentarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con las disposiciones aplicables; suscribir los convenios que celebre la Secretaría con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los convenios y contratos que celebre con otras entidades, gobiernos estatales y municipales; emitir las normas que se requieran respecto a los informes, datos o la cooperación técnica que deban proporcionarse las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, así como proponer a las Comisiones Nacionales Bancaria y de Seguros y Fianzas, normas relacionadas con el control y fiscalización de las entidades paraestatales que estén bajo la inspección y regulación de dichos órganos; 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; emitir normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; establecer normas, criterios y políticas de administración de bienes inmuebles federales; designar y remover a los Delegados de la Secretaría en la Administración Pública Centralizada, a los Comisarios en las entidades de la Administración Pública Paraestatal, a los titulares de los órganos de control interno, y a los de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de dichos órganos en las propias dependencias y entidades y en la Procuraduría General de la República, así como a los supervisores regionales y visitadores que se requieran para el funcionamiento de la Secretaría; coordinar y supervisar la actuación de los titulares de los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República; así como a los supervisores regionales; informar anualmente al Presidente de la República sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización, así como sobre la ejecución y avances del Programa Modernización de la Administración Pública; resolver los recursos de revocación que se interpongan en contra de resoluciones de la Secretaría cuando hayan sido dictadas por el propio Secretario, así como resolver las dudas que se susciten sobre la interpretación o aplicación del Reglamento Interior de la Secretaría; Aprobar la organización y funcionamiento de la Contraloría Interna de la Secretaría, atribuyéndole otras facultades no conferidas en el Reglamento Interior de la Dependencia y que fuesen necesarias para su cometido legal, informando al Presidente de la República sobre las medidas que se hubieran adoptado al respecto; expedir el Manual de Organización General de la Secretaría y disponer su publicación en el Diario Oficial de la Federación, así como aprobar y expedir los demás manuales de procedimientos y servicios al público, necesarios para su mejor funcionamiento; Acordar las bases sobre los nombramientos del personal de la Secretaría y ordenar al Oficial Mayor su expedición, así como resolver sobre las proposiciones que los servidores públicos hagan para la designación de su personal de confianza, de su remoción y creación de plazas;

establecer y presidir las comisiones internas que sean necesarias para el buen funcionamiento de la Secretaría, así como designar a los integrantes de las mismas.

## CAPÍTULO TERCERO

### RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO.

#### 3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SERVIDOR PÚBLICO.

Para establecer los antecedentes históricos respecto del Servidor Público, nos basamos en lo que menciona Miguel Acosta Romero.

“Su origen lo tenemos en Francia, donde apareció como un criterio de interpretación de la regla de la separación de las autoridades administrativas de las judiciales, regla fundamental en el Derecho Público francés, consagrada esencialmente en la Ley de 16-25 de agosto de 1790, y en el decreto de 16 Fructidor año III, que prohibía a los tribunales judiciales el conocimiento de los litigios administrativos. Esta prohibición, afirma De Corail, hecha a los tribunales civiles, de conocer de los asuntos de la administración, condujo a admitir la existencia de una jurisdicción destinada a juzgar las diferencias administrativas.”<sup>64</sup>

Nos continua señalando el mismo autor, “El problema delicado era el de los límites de la competencia de la jurisdicción administrativa y la forma como se interpretaba la regla de la separación, de la cual derivaba el fundamento y la razón por la cual se instauró la jurisdicción administrativa, así como los motivos por los que se admitió que un derecho especial se aplicaría a la Administración.”<sup>65</sup>

Así, fue en función de la separación de las jurisdicciones administrativa y judicial que se elaboró todo un sistema doctrinal sobre la base del concepto de servicio público, para que la primera conociera de las controversias que surgieran con relación a la actividad de la Administración Pública.

---

<sup>64</sup> *Ibidem.* pág. 500.

<sup>65</sup> *Idem.*

“A mediados del siglo XIX, la regla de separación de poderes era interpretada en el sentido de prohibir absolutamente a los tribunales judiciales conocer de cualquier materia del contencioso administrativo. Las resoluciones del Tribunal de Conflictos de Francia son importantes antecedentes, una en el caso Dekeistes, del 8 de agosto de 1861, según la cual, como consecuencia del principio de separación, independientemente de la acción, que es de la esencia de la autoridad administrativa. La otra resolución, que en su época no tuvo el impacto doctrinal que posteriormente provocó, fue la célebre sentencia del caso Blanco, dictada por el Tribunal, basado en las conclusiones del comisario David, determinó la competencia administrativa en la reclamación del padre de Agnes Blanco, que fue lesionado por una vagoneta que circulaba entre los edificios de la fábrica de tabacos de Burdeos. En esas condiciones, tenemos que de una interpretación jurisprudencial destinada a resolver conflictos de competencia, derivó la noción, sin que los propios tribunales franceses tuvieran la intención de determinar el concepto de servidor público. La noción de servicio público, en consecuencia, tiene un origen, inspirado, fundamentalmente, en la jurisprudencia de los tribunales administrativos franceses, comentada y desarrollada por la doctrina de ese país.”<sup>66</sup>

El citado autor, comenta que no obstante lo mencionado, la legislación francesa no da un concepto definido y claro de lo que es el servicio público.

“En México, la noción de servicio público, ha sido desarrollada por los tratadistas de Derecho Administrativo, a cuya vanguardia está el doctor Gabino Fraga y, posteriormente Andrés Serra Rojas y Jorge Olivera Toro. En otros países latinoamericanos, puede verse la aportación teórica, de autores como Benjamín Villegas y Agustín A. Gordillo, en Argentina; y la obra, muy importante, de Enrique Sayagués Laso, en Uruguay.”<sup>67</sup>

Ahora bien, desde nuestro particular punto de vista se observa que independientemente del enfoque laboral que se ha expuesto, el Derecho

---

<sup>66</sup> Ibidem pág. 501

<sup>67</sup> Ibidem pág. 502.

Mexicano dio un gran paso con la reforma que en diciembre de 1982 se realizó al Título Cuarto de la Constitución, al fijar las bases legales para la regulación de la relación de servicios entre el Estado y sus trabajadores, con un enfoque diferente al del Derecho Laboral y Laboral Burocrático, atribuyendo la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en favor del Estado, y sujetándolo a un código de conducta establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señalando las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones, que afecten los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública..

### 3.2 CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO.

Como se ha notado, puede existir alguna controversia al determinar el carácter de servidor público, sin embargo basándonos en lo que establece nuestro ordenamiento constitucional tenemos que el término más genérico que utiliza es el que identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, englobando a una diversidad de sujetos que prestan un servicio para el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a los derechos laborales y por lo tanto diferentes a los que regula el Derecho Laboral. Así tenemos que, en los términos del artículo 108 constitucional, "...se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal"

### 3.2.1 NATURALEZA JURÍDICA.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 108 nos da un concepto de lo que es un servidor público: "...Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular a los miembros del poder judicial federal y del poder judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones..."

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

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados, de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisaran en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñan empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios."

Artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos a su buen despacho.

No procede el juicio político por mera expresión de ideas;

II. La comisión de delitos por arte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III. Se aplicaran sanciones administrativas por los actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

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

Las leyes determinaran los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionaran por el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.”

Por tanto, el sólo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier otra naturaleza.

Este es el avance que presenta nuestra legislación a partir de la reforma al Título Cuarto de la Constitución y la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que marcan el establecimiento de la institución del “Servidor Público”, por participar en el ejercicio de la función pública, sujetándolo a un régimen especial, a partir de una calidad especial y del establecimiento de un catálogo de obligaciones específicas que sólo son atribuibles a quien participa en el ejercicio de esa delicada función.

En algún comentario aislado se llegó a manifestar que el término “servidor público” es poco afortunado, en virtud de que con él se confunde la parte con el todo, ya que sólo podrían tener ese carácter los empleados de los servicios públicos, además de que indebidamente se incluyen en él a trabajadores que no participan en funciones públicas, como los obreros de empresas del Estado. La realidad es que, como se expresa en la Exposición de Motivos de la reforma al Título Cuarto constitucional, con esta denominación se pretende incluir a todos los trabajadores del Estado por la idea de servicio que debe imperar en ellos, no por la Dependencia o Entidad en la que trabajan, además de que, aparte de la naturaleza de la función que realicen, si participan en alguna actividad que el Estado haya asumido en razón del interés público, como es el caso de sus empresas industriales y comerciales, que forman parte de la Administración Pública Paraestatal, quedarán incorporados al régimen especial de sujeción que impone el interés general.

Es de hacer notar que en un sentido positivo, por lo que hace a la introducción que hace la última reforma constitucional del término servidor público, éste parece correcto, ya que engloba en su totalidad a toda persona que de una u otra forma desempeña un empleo, cargo o comisión en la

Administración pública. Incluyendo inclusive a los representantes de elección popular, miembros del Poder judicial, etcétera. Este término uniformador nos ayuda enormemente para referirnos con mayor precisión al universo de personas ligadas con el Estado

A partir de la idea de servidor público y su delimitación en materia de sus obligaciones y responsabilidades, se establecieron las bases para la diferenciación de su calidad laboral, que implica una serie de obligaciones y responsabilidades distintas de las que impone el ejercicio de la función pública, cuyo contenido regula el Derecho Administrativo.

Con una clara distinción del régimen laboral frente al disciplinario, el jurista Andrés Serra Rojas, nos dice que “Estos deberes, al poder ser exigidos a los servidores públicos dentro de los límites autorizados por la ley, subsisten de manera genérica respecto a todos los otros que derivan inmediatamente o son propios del nombramiento y/o contrato de trabajo, y tienden al correcto desarrollo de estos Últimos. Esta circunstancia finalmente deriva de la concurrencia, en el régimen jurídico de las relaciones del servidor público, de un orden de sujeción a la autoridad de la Administración Pública Federal, y de un contenido prestacional regido por el derecho laboral”<sup>68</sup>.

### 3.2.2 FORMA DE ADQUIRIR EL CARÁCTER DE SERVIDOR PÚBLICO.

Entendemos por incorporación el acto por el cual la persona física es asimilada al órgano público, mediante este acto el sujeto se confunde con el propio órgano, pasando a formar parte de él, de tal forma que los actos que realiza le son atribuidos al Estado, como consecuencia de la figura jurídica de la imputación.

---

<sup>68</sup> Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo Primer Curso*. 18a. ed. Ed. Porrúa, S. A., México, 1997. pág. 785.

principalmente en materia política, como es el caso del jefe del Poder Ejecutivo, los diputados y los senadores, así como de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para que, después de la calificación de los procesos electorales, accedan al cargo en las fechas previstas.

Por otra parte, el nombramiento es el procedimiento clásico de nuestro sistema presidencialista, que se manifiesta en la Administración Centralizada, como una expresión del ejercicio del poder jerárquico mediante el cual el superior nombra a sus colaboradores. Este acto puede ser libre o sujeto a la aprobación de otro órgano. Así tenemos que, por ejemplo, conforme a la fracción II del artículo 89 constitucional, el Jefe del Ejecutivo puede nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado y a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; y de acuerdo con la fracción tercera del mismo artículo, el nombramiento de Diplomáticos y Cónsules requiere la aprobación del Senado.

Conforme a la primera de las fracciones referidas, el nombramiento de todos los empleados de la Unión le corresponde al Presidente de la República, con las excepciones que procedan. La realidad es que las excepciones son muchas, ya que partiendo de lo dispuesto por el artículo 49 constitucional, el ejercicio del supremo poder de la Federación se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y los artículos 51 y 52 señalan que los diputados y los senadores se determinarán por elección, y el 77, fracción III, autoriza a las Cámaras el nombramiento de sus empleados. Del Poder Judicial el Presidente ya no nombra, como antes de la reforma hecha al artículo 96 constitucional a partir de 1995, a los Ministros de la Suprema Corte, sino que en la actualidad el nombramiento de ellos le corresponde al Senado, quien los elige de la terna que deberá presentarle el Presidente de la República; y los Magistrados y Jueces de Distrito, así como los demás empleados son nombrados por el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial.

Un aspecto diferente se presenta en el caso del personal que bajo la denominación de "contrato de honorarios" que ingresa al servicio del Estado, ya que no obstante que su investidura se produce por la celebración de un contrato civil, su existencia está prevista por normas administrativas, como el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que en sus artículos 51 y 52 señala la erogación de gasto público por concepto de contratos de honorarios que celebren las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, por lo tanto, adquiere la calidad de trabajador al servicio del Estado y por ende de servidor Público.

Las múltiples actividades que en la actualidad realizan los diferentes órganos del Estado para la realización de sus cometidos, pone de manifiesto el gran número de personas que necesita, no sólo en la Administración Pública, sino también en los órganos de los poderes Legislativo y Judicial.

### 3.2.3 OBLIGACIONES

Como ya se ha venido manifestando a lo largo del presente trabajo, las obligaciones de los servidores públicos pueden ser ilimitadas, dependiendo de la función que desempeñen, pero todas ellas giran en torno a lo que establece el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y que a continuación se menciona:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

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

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

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

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

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

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico debe ser comunicado a la Secretaría de la Función Pública, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

En la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se contemplan las "Responsabilidades Administrativas", en donde se señalan los sujetos y obligaciones del servidor público, como se estableció en el artículo anteriormente citado, mismo que nos dice que todo servidor público deberá de sujetarse a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia y que al hacerlo con ello los salvaguarda, para el fiel desempeño de su cargo o comisión y lo que repercutirá en beneficio de los ciudadanos que soliciten su intervención como servidor público. También en dicho artículo se señalan una serie de obligaciones para el servidor público, y en caso de no cumplirse así también podrá hacerse acreedor a sanciones administrativas y según sea el caso hasta sanciones penales, como lo veremos en otro punto de este trabajo de investigación.

### 3.3 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.

La particular situación que presentan los trabajadores del Estado los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la

función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades en favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

Es por ello que la falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública, da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquiera falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además una responsabilidad civil o penal.

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

Independientemente de estos tres tipos de responsabilidades en que los servidores públicos pueden incurrir frente al Estado, cuando con su actuación producen un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resarcido, conforme al principio de la *Lex Aquilia* de que "aquel que cause un daño a otro tendrá la obligación de reparado", tal como lo establece el artículo 1910 del Código Civil Federal, al regular la responsabilidad civil, en que se plantea la exigencia de una acción (positiva o negativa) que cause daños en la esfera jurídica de una persona que actúa sin derecho y sin

otra justificación, como sería el caso fortuito o la fuerza mayor, y además incluye la posibilidad de que el daño se produzca por un obrar en contra de las buenas costumbres.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a diversos ordenamientos jurídicos, presentada al Congreso de la Unión el día 2 de diciembre de 1982, se dice que: "Las iniciativas de reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, al Código Penal, al Código Civil y de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena prestación. La congruencia prevista entre estas iniciativas, permitirá a esa Representación Nacional disponer de elementos más amplios, al considerar el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se propone."

Al respecto, se deducen cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, la política y administrativa, que se regularían por esta iniciativa de ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.

Es incuestionable que quien actúa a nombre de otro, sea como mandante delegado o apoderado, debe responder de su actuación ante su mandatario, delegante o representado; esto debe ser común no sólo entre particulares, sino que también en las instituciones públicas, ya que los funcionarios que las conforman no deben perder de vista que fueron asignados a sus puestos para servir a la sociedad, y que por ese cargo debe aceptar la responsabilidad total de sus actos, luego entonces, unos serán premiados y otros sancionados, ya que la responsabilidad se deja a discreción de los funcionarios públicos, es por esto que la responsabilidad es común a todos, en donde, salvo raras excepciones, no existe la responsabilidad que se da como elemento para garantizar la independencia de las funciones encomendadas a los miembros de la rama legislativa, es decir, como un aliciente a los diputados y senadores y demás servidores públicos que menciona la Constitución.

Desde nuestro particular punto de vista, consideramos que para tener un sistema efectivo que pueda exigir responsabilidad de los servidores públicos, se deben comprender tres aspectos, en primer término se debe contar con la existencia de leyes que contemplen figuras delictivas conforme a los estrictos requerimientos constitucionales; en segundo término, se debe contar con tribunales que gocen de una competencia idónea, es decir, que legal y materialmente se encuentren capacitados para conocer de la responsabilidad de todos los funcionarios públicos, ósea, altos, medios y bajos funcionarios, distinguiéndolos lógicamente por el cargo que ocupen; y por último, se debe tener un efectivo sistema de acusación, lo que significa que se deben reunir las condiciones necesarias para que el acusador, no se inhiba de realizar su imputación por temor a represalias por parte de los acusados.

El hecho de que falte alguno de los tres aspectos, hace que el sistema se convierta en inoperante y en consecuencia de lugar a que un funcionario evada su responsabilidad y por otra, los particulares diseñan soluciones al margen de la ley.

### 3.4 CLASES DE RESPONSABILIDAD.

Nos atrevemos a decir que el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidades: penal, civil, política y administrativa; las dos primeras reguladas por las leyes de la materia correspondiente, y las dos últimas reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismas que a continuación se exponen.

#### 3.4.1 RESPONSABILIDAD PENAL

Conforme a la fracción 11 del artículo 109 constitucional "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en

los términos de la legislación penal", por lo que en el Título Décimo del Código Penal Federal, que comprende los artículos 212 al 224, se establecen 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, aunque el artículo 212 dispone en su parte final que "...se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetuación de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente..."

Los delitos de referencia son:

1. Ejercicio indebido de servicio público,
2. Abuso de autoridad,
3. Coalición de servidores públicos,
4. Uso indebido de atribuciones y facultades,
5. Concusión,
6. Intimidación,
7. Ejercicio abusivo de funciones,
8. Tráfico de influencia,
9. Cohecho,
10. Peculado,
11. Enriquecimiento ilícito.

Para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

En materia pena existe la protección constitucional (anteriormente denominada *fuero*, aunque de acuerdo con nuestra Constitución solamente puede existir el fuero de guerra) que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en los párrafos primero y quinto del artículo 111 constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su encargo.

Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados; autorización denominada *Declaración de Procedencia*. Los sujetos que gozan de esta protección constitucional son los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

También gozan de esta protección los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las judicaturas locales, pero en estos casos, la declaración de procedencia deberá enviarse a la legislatura local correspondiente, para que, con base en su soberanía resuelvan lo procedente.

Una situación especial se presenta con relación al Presidente de la República, ya que la declaración de procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de Jurado de Acusación para iniciar un procedimiento semejante al juicio político, en el que la Cámara de Senadores, con poder jurisdiccional, dictará sentencia sobre su responsabilidad penal.

El procedimiento para la declaración de procedencia es semejante al correspondiente para el Juicio Político en su etapa ante la Cámara de Diputados, ya que en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establece que se actuará en lo pertinente de acuerdo con lo previsto para el juicio político.

Por tanto, la Sección Instructora, integrada por Cuatro diputados de cada una de las Comisiones de la Cámara, en los términos del artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, procurará establecer:

- a) La subsistencia del *fuero* constitucional;
- b) La existencia del delito, y
- c) La probable responsabilidad del inculpado. .

Dentro de los 60 días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia, la Sección Instructora deberá rendir su dictamen, y en la fecha previamente señalada se abrirá la sesión, con citatorio al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querellante, o Ministerio Público, en su caso; se concederá la palabra a las partes para que formulen sus alegatos, y después de que lo hagan se les retirará del recinto para proceder a la discusión y votación correspondiente.

Si se resuelve que ha lugar a proceder en contra del inculpado, quedará inmediatamente separado de su cargo, empleo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista la protección constitucional.

La regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el texto constitucional y en el Código Penal, ha venido a aclarar las imprecisiones que habían existido en la materia, sobre todo respecto a la diferenciación entre los ilícitos oficiales y los delitos comunes que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitadas las responsabilidades políticas y administrativas, al grado de poder afirmar que actualmente, se distingue entre tres tipos de infracciones: la falta política, la falta administrativa y el delito, que característicamente se refiere al ilícito penal.

### 3.4.2 RESPONSABILIDAD CIVIL

Dentro del Título Cuarto de la Constitución, en particular el artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, no se define la responsabilidad civil, a pesar de que en la Exposición de motivos de las reformas a este Título constitucional, al hacer mención de los cuatro tipos que integran el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se hace referencia a ella.

Solamente en el párrafo octavo del artículo 111 constitucional se menciona esta responsabilidad, la cual, según el texto puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda. El párrafo de referencia literalmente dispone que “En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”.

La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que “nadie tiene derecho de dañar a otro”, y encuentra su base constitucional en los artículos 1º, 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantiza el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella y con las modalidades que dicte el interés público.

De acuerdo con lo anterior, si nadie está obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio, sin justa causa, cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad en los términos que señala el artículo 1910 del Código Civil Federal.

En sentido estricto esta responsabilidad debería ser Imputada directamente al Estado ya que, como quedó establecido, los servidores públicos

en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, es decir, manifiestan la voluntad del Estado, no la propia como individuos, por lo que los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público, para que éste responda por ellos, tal y como lo menciona el jurista José Ovalle Favela, al mencionar “El funcionamiento del Estado de Derecho exige que se establezca en la legislación ordinaria la regulación específica de la responsabilidad a cargo del Estado, cuando al actuar en razón de los intereses de la colectividad causa una lesión legítima, ya que los particulares no tienen por qué soportarla”<sup>69</sup>

Sin embargo, conforme al texto del artículo 1927 del Código Civil, en vigor a partir del 1º de febrero de 1994, el Estado sólo es responsable de manera solidaria, del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las funciones que les estén encomendadas, cuando la actuación de dichos servidores constituya ilícitos dolosos, y su responsabilidad será subsidiaria en todos los demás casos, de lo que se desprende que en principio la responsabilidad directa es a cargo del servidor público como persona física, no como órgano del Estado.

De acuerdo con lo anterior, no podemos dejar de manifestar que si vivimos en un Estado de Derecho debería haberse superado el dogma de que “El Estado no puede causar daño” y, por lo tanto, ante los particulares afectados debería responder el ente público, aunque internamente le exigiera al empleado causante del daño, que cubra las cantidades que el erario público pagó.

El artículo 1927 del *Código Civil para el Distrito Federal* dispone que: El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente

---

<sup>69</sup> Ovalle Favela, José. *Derecho Procesal Civil*, Colección de textos Jurídicos Universitarios, Editorial Harla, S.A. de C.V., México, 1980, pág. 223.

responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Por su parte, el texto actual del artículo 1928 de este código dispone que: El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.

Por tanto si la responsabilidad civil se rige por lo dispuesto en el Código Civil, y éste sólo la establece de manera directa a cargo de los funcionarios y empleados públicos; solidaria cuando se genere por ilícitos dolosos de ellos, y subsidiaria en todos los demás casos, necesariamente se debe concluir que nuestro sistema jurídico la responsabilidad Civil de los servidores públicos solo se puede generar entre particulares, no entre el Estado y sus empleados.

Además de la cuestión planteada, es indudable que en el ejercicio de sus funciones los servidores públicos pueden causar daños y perjuicios al patrimonio del Estado, con lo que se producirá una responsabilidad resarcitoria, sólo que ésta se manifiesta en el ámbito administrativo, y se regula por las leyes y procedimientos administrativos, como también lo sostiene el criterio del Licenciado Manuel Borja Soriano cuando dice: “La idea de responsabilidad por los daños causados a otros aparece como una constante en el derecho. Se presenta con carácter, enfoques y regulaciones diversas en sus distintas ramas. Puede así hablarse de responsabilidades variadas según que la conducta se analice con el criterio de una u otra disciplina jurídica han causado.”<sup>70</sup>

Así tenemos que las leyes administrativas, como la de Presupuesto, Contabilidad Y Gasto Público, han dispuesto que los empleados públicos serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra el patrimonio del Estado, como consecuencia de los actos u omisiones que les sean imputables, responsabilidades que se constituirán y exigirán en la vía administrativa. Por su parte, en las reformas introducidas el 10 de enero de 1994, en el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los

---

<sup>70</sup> Borja Soriano, Manuel. Op. Cit. pág. 415.

Servidores Públicos claramente se reguló esta situación, mismo que señala en su primer párrafo que "Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, estos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, (posteriormente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y ahora Secretaría de la Función Pública), para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquiera otra.

De acuerdo con lo expuesto, la responsabilidad civil de los servidores públicos se produce por hechos o actos realizados *en ejercicio de sus funciones*, que causen daños a los particulares, pero cuando el afectado es el Estado, entendemos que con el monto de dicha sanción se cubren los daños y perjuicios causados; sin embargo cuando el afectado por la conducta ilícita del servidor público es un particular, el monto de la sanción no se puede aplicar al pago de los daños y perjuicios causados, pues se contempla como responsabilidad civil del servidor público.

Conforme a lo hasta aquí señalado respecto de este tipo de responsabilidad, se puede derivar que ella se integra con los siguientes elementos:

- a) Los sujetos,
- b) La acción u omisión,
- c) El daño, y
- d) El nexo causal.

Con relación a los sujetos, tratándose de una responsabilidad oficial resulta indispensable que el agente sea un servidor público y que el daño sea causado precisamente en ejercicio de las funciones que le están

encomendadas, en los términos del artículo 1927 del Código Civil, ya que si el daño se produce cuando el agente no actúa investido del cargo, no obstante que la responsabilidad se genere, no le es imputable en su carácter de servidor público.

Sobra decir que si la acción que trae aparejada la responsabilidad no se realiza en ejercicio de las funciones que tienen encomendadas, ésta no se puede sancionar con tal carácter, pero si el daño al tercero ha sido causado por el funcionario en ejercicio de sus atribuciones, entonces habrá que proceder de modo señalado por el Estado, esto es, sólo en ausencia de disposiciones expresas contenidas en el derecho administrativo cabrá la aplicación del derecho común.

En ambos casos el responsable directo resulta ser la persona física, sólo que si el sujeto actuó en ejercicio de funciones públicas el afectado tendrá a su favor un responsable solidario si la actuación fue dolosa, o uno subsidiario, que es el Estado, en el supuesto de que la actuación ilícita no se hubiera realizado con ese carácter.

Respecto al segundo de los elementos, la acción u omisión, resulta indispensable que el daño sea producido como resultado de una actuación humana, realizada en contra de lo que la ley establece u omisa de lo que ordena, independientemente de que haya sido dolosa o culposa, tan es así que el Código Civil sólo hace referencia a la ilicitud de la actuación cuando se trata de hechos dolosos, de tal suerte que en este caso nos encontramos una responsabilidad objetiva, puesto que basta que se produzca el daño para que se genere la responsabilidad en general, la cual será calificada como solidaria o subsidiaria, según el caso.

En cuanto al daño, como elemento objetivo, esencial de la responsabilidad, ya que sin él no puede generarse ésta porque no habría nada que resarcir, puede ser material o moral, ya que el artículo 2108 del Código Civil para el Distrito Federal lo identifica como la pérdida o menoscabo sufrido en el

patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación, y el 1916 del mismo ordenamiento establece que el daño moral es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Señala además, que se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

El jurista Andrés Serra Rojas, considera que el daño debe reunir los siguientes elementos: "a) Que el daño sea cierto, lo que implica que deba existir la evidencia de haberse producido y no que pueda ser eventual, posible o hipotético. La certeza del daño puede ser presente o futura. En el primer caso significa que se haya producido al momento de ejercerse la acción indemnizatoria; en el segundo «lo que constituye la certidumbre del daño, más que su realización misma, es el hecho de haberse producido las circunstancias que lo determinan; b) Que el daño sea personal del demandante. Lo cual implica que sólo la persona que ha sufrido el daño puede exigir su reparación»<sup>71</sup>

Finalmente, el nexo causal implica que el daño se produzca precisamente como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, ya que si se genera por una causa diferente o si intervienen excluyentes de responsabilidad, como la culpa inexcusable de la víctima, el hecho de un tercero, el caso fortuito o la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce.

En conclusión, la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos les ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil; por tanto, para que una responsabilidad pueda ser denominada civil, independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, pues de lo contrario estaremos frente a responsabilidades penales

---

<sup>71</sup> Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. pág. 255

o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que la establezca.

Lo importante de esta responsabilidad a cargo de los servidores públicos es que a partir de la reforma a los artículos 1916, 1927 Y 1928 del Código Civil, así como la inclusión del artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994, quedó establecido un vínculo entre el procedimiento administrativo y la responsabilidad civil de los servidores públicos, a efecto de otorgar mayores posibilidades para hacer efectivas las reclamaciones en materia de la responsabilidad patrimonial de dichos servidores.

### 3.4.3 RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Ahora bien el jurista Serra Rojas, nos menciona que “La significación de las sanciones de carácter político quedó plasmada en el septuagésimo párrafo del dictamen a la Constitución de 1857, en los siguientes términos: «Sois un inepto; no merecéis la confianza del pueblo; no debéis ocupar un puesto público; es mejor que volváis a la vida privada. He aquí un resumen dice una sentencia del juicio político, sin impedir por eso, que los delitos del orden común sean juzgados y castigados por la jurisdicción ordinaria. El voto del pueblo no es infalible; sus esperanzas pueden frustrarse, venirle males imprevistos de quien les prometió crecidos bienes, y es lógico y muy justo que por medio legal, sin conmociones ni turbulencias, pueda retirar el poder a su delegado. Así los encargados de las funciones públicas son mas fieles y mas celosos en el cumplimiento de sus deberes.”<sup>72</sup>.

La precisión de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales quedó a cargo del legislador ordinario, quien en aquel entonces se encontraban fundamentadas en el artículo 72 de la Ley Federal de

---

<sup>72</sup> Ibidem pág. 128

Responsabilidades de los Servidores Públicos estableció en ocho fracciones los casos correspondientes, siendo estos:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II, El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Las sanciones que pueden ser impuestas se encontraban establecidas en el tercer párrafo del mencionado artículo 110 de la Constitución Federal, así como en el 82 de la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y pueden ser la destitución y la inhabilitación hasta por 20 años.

Ahora, en los términos de la fracción I del artículo 109 constitucional, se menciona que se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política, enunciados en el artículo 110 son: "...los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación , los Consejeros de la

Judicatura Federal, los secretarios de Despacho , los jefes de Departamento Administrativo , los representantes de la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.”

En razón de las características de los sujetos del juicio político nos encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente, no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad.

Tratándose de los gobernadores de los Estados, diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de las Judicaturas locales, su responsabilidad política a nivel federal se genera, además, por violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen, así como por el indebido manejo de fondos y recursos federales, situación que será estudiada y resuelta por el Congreso Federal con carácter declarativo, a fin de que la legislatura local que corresponda resuelva en definitiva.

En este caso encontramos que tratándose de funcionarios locales, la posibilidad de responsabilidad política se amplía por violaciones graves a disposiciones constitucionales y legales federales; el único problema que se presenta es que en ningún ordenamiento se establece en qué consiste la gravedad de la violación.

Por la naturaleza de la responsabilidad de los servidores públicos que desempeñan funciones políticas, el juicio político se atribuye a un cuerpo político, conforme al procedimiento que se detallan en los Capítulos II y III del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el que se desarrollan las bases establecidas por el artículo 110 de la Constitución Federal, y que puede ser iniciado dentro del tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y durante el año posterior a la conclusión de sus funciones.

El juicio se desahoga ante el Congreso de la Unión, cuya Cámara de Diputados, a través de su Sección Instructora, practica las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito, dando audiencia al inculcado, y formula sus conclusiones determinando la inocencia del encausado o su probable responsabilidad, en cuyo caso se propondrá la sanción correspondiente. Este procedimiento deberá efectuarse dentro del plazo de 60 días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia.

La Cámara de Diputados, erigida en Órgano de Acusación, examinará el expediente y escuchará los alegatos orales del denunciante y del acusado, o de su defensor, para resolver lo que proceda, por mayoría absoluta de votos. En caso de que la resolución sea acusatoria se designará una comisión para que la sostenga ante la Cámara de Senadores.

La Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores estudiará el expediente y dará intervención al acusado, a su defensor y a la Comisión Acusadora, y formulará sus conclusiones que serán presentadas ante la Cámara de Senadores erigida en jurado de Sentencia, para que se dé lectura a las conclusiones que le presenten y además se escuche a las partes, para que después se proceda a la votación, que determinará el resultado con la votación de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión en que se dicte la sentencia, la cual deberá emitirse dentro del año siguiente a la fecha en que se inició la instrucción.

### 3.4.4 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

El desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa en nuestro país tiene una explicación histórico-jurídica, en razón de que ni el Constituyente de 1857, ni el de 1917, la establecieron de manera clara y precisa, y las cuatro leyes de responsabilidades anteriores a la vigente tampoco la regularon, por lo que el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública se dejó principalmente al Derecho Laboral.

El resultado objetivo en el ámbito jurídico, es que en la legislación previa a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no se encontraba sistematización del régimen de responsabilidades administrativas, encontrándose éste instrumentalmente disperso y siendo inconsistente y en muchos casos lagunoso, como se observó anteriormente, en realidad, cuando se habla de la responsabilidad de los funcionarios se hace referencia de manera preferente a las sanciones administrativas y patrimoniales se encuentran dispersas en numerosas disposiciones y en procedimientos muy complicados y poco claros, además de que abarcan a todos los que prestan sus servicios a los entes públicos, no sólo a las dependencias directas, sino también a los organismos públicos descentralizados, e inclusive en algunos supuestos se aplican también a los directivos o empleados de las empresas de carácter público

El paso fundamental para su desarrollo fue dado con las reformas constitucionales y legales promovidas a fines de 1982, con las que se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa, en razón del interés del Estado de proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública.

Es conveniente hacer notar que la responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, que aunque se le identifica como una responsabilidad administrativa, con base en leyes y

procedimientos administrativos. Por otra parte, cuando la actuación del servidor público, en ejercicio de sus funciones haya causado daños y perjuicios a los particulares, la responsabilidad frente a ellos es propiamente la civil, como se observe en el punto anterior, que en los términos de los artículos 1927 del Código Civil, y 77 bis de la Ley Federal Responsabilidad de los Servidores Públicos, genera un derecho a favor de los afectados, el cual puede ser hecho valer en vía administrativa o jurisdiccional.

Los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores públicos en general, que de acuerdo con el artículo 108 constitucional y 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos comprende a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal. En virtud de que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos constituye una parte importante del presente trabajo, su análisis se realizará en los capítulos siguientes, por lo que aquí sólo dejamos enunciado que ésta se produce como consecuencia jurídica de los actos y omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública.

Por tanto, las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado son de naturaleza política, penal y administrativa, tal como lo establece el artículo 109 de la Constitución Federal, las cuales se pueden generar simultáneamente con una sola conducta, dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones, mediante diferentes procedimientos: un procedimiento penal ante el Poder Judicial; un juicio político ante el Poder Legislativo; y un procedimiento administrativo ante el superior jerárquico del servidor público. Por otra parte, frente a los particulares, la responsabilidad será de carácter civil, y deberá ser tramitada conforme a las leyes civiles y ante los jueces de esa materia.

Es de precisar que en los términos de la fracción III del artículo 109 constitucional "...Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones...", los cuales se encuentran enunciados en veinticuatro fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, (ahora artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), Título Tercero, el cual se denomina "responsabilidades administrativas", hasta el doce de marzo de dos mil dos, en el cual se establece el nuevo enfoque de la Secretaría de la Función Pública, en su código de conducta ético en el servicio público, con la prescripción de las obligaciones para todos los servidores públicos, que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y de esta manera a se da vida al término de "legalidad", como parte del nuevo enfoque al que nos hemos referido

Cabe mencionar que la regulación y estudio de la responsabilidad administrativa no fue desarrollado adecuadamente en nuestro país, ya que inicialmente, la materia sobre responsabilidades de los empleados públicos se encausó fundamentalmente a los aspectos político y penal.

### 3.5. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala el concepto de servidor público para los efectos legales conducentes, así también menciona las responsabilidades en que puede incurrir un servidor público en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, nuevamente cito textual este precepto.

Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra transcribo: "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular a los miembros del poder judicial federal y del poder judicial

del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados, de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisaran en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñan empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios.”

También en el Código Penal Federal, existe en el Título Décimo los delitos cometidos por servidores públicos distribuidos en trece capítulos, y tiene su continuación en el Título Decimoprimer, el cual plasma los delitos cometidos contra la administración de justicia mismo que también abarca delitos cometidos por servidores públicos.

Transcribo a continuación los artículos del Código Penal Federal que plasma los delitos cometidos por los servidores públicos:

Título Décimo: Delitos cometidos por servidores públicos.

Capítulo I: Artículo 212 “Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión

de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

Se impondrá las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente.”

Artículo 213 “Para la individualización de las sanciones previstas en este Título, el Juez tomará en cuenta, en su caso, si el servidor público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.”

Artículo 213-Bis. “Cuando los delitos a que se refieren los artículos 215, 219 y 222 del presente Código, sean cometidos por los servidores públicos miembros de alguna corporación policlaca, aduanera o migratoria, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad y, además, se impondrá destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos”

Capítulo II “Ejercicio indebido de servicio público”

Artículo 214 "Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:

I. Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales;

II. Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o misión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se ha suspendido o destituido;

III. Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden ser gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal centralizada, del Distrito federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, del Congreso de la Unión o de los poderes Judicial Federal o Judicial del Distrito Federal, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades;

IV. Por sí por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión, y

V. Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdidas o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.

Al que cometa alguno de los delitos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, se le impondrán de tres días a un año de prisión, multa de treinta a trescientas veces salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal

en el momento de la comisión del delito y destitución en su caso, e inhabilitación de un mes a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Al infractor de las fracciones III, IV o V, se le impondrán de dos a siete años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.”

### CAPÍTULO III “Abuso de Autoridad”

Artículo 215. “Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

I. Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto;

II. Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare;

III. Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;

IV. Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley;

V. Cuando el encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo;

VI. Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y de rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente;

VII. Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones;

VIII. Cuando haga que se le entreguen fondos, valores y otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente;

IX. Cuando, por cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio;

X. Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contrato de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado;

XI. Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación, y

XII. Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público o cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.”

#### CAPÍTULO IV “Coalición de Servidores Públicos”

Artículo 216 “Cometen el delito de coalición de servidores públicos, los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución, o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga.

Al que cometa el delito de coalición de servidores públicos se le impondrán de dos años a siete años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de la comisión del delito, y destitución e inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.”

#### CAPÍTULO V “Uso Indevido de atribuciones y facultades”

Artículo 217. "Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades:

- I. El servidor público que indebidamente:
  - a) Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación;
  - b) Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico;
  - c) Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos ó prestados en la Administración Pública Federal, del Distrito Federal, y
  - d) Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, Arrendamientos, enajenaciones de bienes y servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos;

II. Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones a que hacen referencia la fracción anterior, o sea parte en las mismas, y

III. El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos les dé a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciere un pago ilegal.

Al que cometa el delito de uso indebido de atribuciones y facultades se le impondrá las siguientes sanciones:

Cuando el monto a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrá de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo, exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos”.

#### CAPÍTULO VI “Concusión”.

Artículo 218 “Comete el delito de concusión el servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley.

Al que cometa el delito de concusión se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrá de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta veces a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de

cometerse el delito, y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a doce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos."

## CAPÍTULO VII "Intimidación".

### Artículo 219 "Comete el delito de intimidación:

I. El servidor público que por sí, o por interpósita persona utilizando la violencia física o moral, inhíba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y

II. El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

Al que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos a nueve años de prisión, multa por un monto de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos."

## CAPÍTULO VIII "Ejercicio Abusivo de Funciones".

Artículo 220. "Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:

I. El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, o cualquier tercero con el que tenga vínculo afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte;

II. El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.

Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán dos años de prisión, multa de trescientas veces a quinientas veces

el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.”

#### CAPÍTULO IX “Tráfico de Influencia”.

Artículo 221. “Comete el delito de tráfico de influencia:

I. El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión,;

II. Cualquier persona que promueva la conducta ilícita de servidor público se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior, y

III. El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto de materia del empleo, cargo, o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 de este Código.

Al que cometa el delito de tráfico de influencia, se le impondrán de dos años a seis años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

#### CAPÍTULO X “Cohecho”.

Artículo 222. “Cometen el delito de cohecho:

I. El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, y

II. El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

Al que comete el delito de cohecho se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrá de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario, vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, promesa o prestación exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

En ningún caso se devolverá a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádivas entregadas, las mismas se aplicarán en beneficio del Estado.

## Capítulo XI

## Coecho a servidores públicos extranjeros

### Artículo 222 bis

Se impondrán las penas previstas en el artículo anterior al que con el propósito de obtener o retener para sí o para otra persona ventajas indebidas en el desarrollo o conducción de transacciones comerciales internacionales, ofrezca, prometa o dé, por sí o por interpósita persona, dinero o cualquiera otra dádiva, ya sea en bienes o servicios:

I. A un servidor público extranjero para que gestione o se abstenga de gestionar la tramitación o resolución de asuntos relacionados con las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión;

II. A un servidor público extranjero para llevar a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto que se encuentre fuera del ámbito de las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión, o

III. A cualquier persona para que acuda ante un servidor público extranjero y le requiera o le proponga llevar a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto relacionado con las funciones inherentes al empleo, cargo o comisión de este último.

Para los efectos de este artículo se entiende por servidor público extranjero, toda persona que ostente u ocupe un cargo público considerado así por la ley respectiva, en los órganos legislativo, ejecutivo o judicial de un Estado extranjero, incluyendo las agencias o empresas autónomas, independientes o de participación estatal, en cualquier orden o nivel de gobierno, así como cualquier organismo u organización pública internacionales.

Cuando alguno de los delitos comprendidos en este artículo se cometa en los supuestos a que se refiere el artículo 11 de este Código, el juez impondrá a la persona moral hasta quinientos días multa y podrá decretar su suspensión o disolución, tomando en consideración el grado de conocimiento de los órganos

de administración respecto del cohecho en la transacción internacional y el daño causado o el beneficio obtenido por la persona moral.

## CAPITULO XII

### Peculado

#### Artículo 223

Comete el delito de peculado:

I.- Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.

II.- El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona.

III.- Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos público o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades, y

IV.- Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.

Al que cometa el delito de peculado se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

## CAPITULO XIII

### Enriquecimiento Ilícito

#### Artículo 224

Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Incorre en responsabilidad penal, asimismo, quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiriera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma Ley, a sabiendas de esta circunstancia.

Al que cometa el delito de enriquecimiento ilícito se le impondrán las siguientes sanciones:

Decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

### 3.6 LEYES QUE REGLAMENTAN LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Nuestra Constitución Federal utiliza los términos empleados, funcionarios, trabajadores y servidores públicos. Así mismo, tenemos que respecto del poder legislativo, los artículos 74 y 77 se refiere a los jefes y además empleados de la contaduría mayor de hacienda y de ambas cámaras; con relación al ejecutivo, el artículo 89, fracción II, faculta al presidente de la república para nombrar y remover libremente a sus colaboradores inmediatos, así como a los demás empleados de la unión; y en el poder judicial se refiere a los empleados y funcionarios, en los artículos 94 y 101. Por otra parte, el apartado B del artículo 123 regula las relaciones entre los poderes de la unión y el gobierno del distrito federal y sus trabajadores; el 128 se refiere al

fundamento constitucional para la toma de protesta de los funcionarios y, finalmente, todo su título cuarto se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial de Estado.

En ahora bien, los servidores públicos (funcionarios públicos o empleados en general que desempeñen un cargo público), por encontrarse cubiertos de esa particular investidura, tienen un marco legal y reglamentario específico, independiente del administrativo, que es a éste último al que está enfocado nuestro estudio, pero no por esa circunstancia se debe pasar por alto su regulación laboral, fiscal, civil, entre otros, pues la aplicación de aquel deberá hacerse a todos los que reúnan la condición de servidor público, en términos de establecido en nuestra Carta Magna, y por lo tanto, desde el presidente de la República hasta el personal operativo que preste un servicio de carácter público como barrendero, adquiere ese carácter, es por ello que el régimen legal que regula lo relacionado a las responsabilidades de los servidores públicos es tan amplio como el derecho mismo, por lo que será necesario acudir, en cada caso en particular, a lo que expresamente establezca cada una de las leyes que lo regulan, verbigracia, en materia Hacendaria, Marítima, Educación, etc., por tal motivo resulta conveniente partir de los preceptos constitucionales y legales, para después ubicar aquellos cuya relaciones quedan reguladas por el derecho disciplinario de la función pública de manera específica aplicable a la materia.

Para estar en aptitud de entender de manera clara y precisa lo complejo del régimen de los servidores público y su relación con sus responsabilidades administrativas, debemos mencionar algunos casos en particulares, así tenemos que los diputados y senadores se rigen en los términos de la ley orgánica del congreso de la unión, y a los funcionarios del poder judicial, de acuerdo con la ley orgánica del poder judicial de la federación, en el ámbito del poder ejecutivo de las relaciones de mucho de sus trabajadores son reguladas por el apartado A, que en su fracción XXXI comprende a los trabajadores de empresas de participación estatal mayoritaria y de algún organismo descentralizados, así como por la ley reglamentaria no son exacto, puesto que las empresas de

participación estatal mayoritaria, los organismos descentralizados y los fideicomisos públicos forman parte de la administración pública federal paraestatal, en los términos del artículo 90 constitucional de la ley reglamentaria, lo cual nos pone ante una primera gran subdivisión del régimen jurídico de los trabajadores al servicio del estado, en la que se identifica a:

a).- Los regulados por el apartado A del artículo 123 Constitucional y por la ley federal del trabajador.

b).- Los regulados por el apartado B del artículo 123 Constitucional y por la ley federal de los trabajadores al servicio de estado.

Dentro del segundo apartado debemos excluir a los trabajadores que en los términos del artículo 8 de la ley federal de los trabajadores al servicio del estado no quedan comprendidos en el régimen que ella establece, por lo que será necesario ampliar la clasificación a:

I.- Los empleados de confianza, que solo se encuentra regulados por la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional, sin ningún otro ordenamiento secundario que expresamente los comprenda.

II.- Los miembros del ejército y armada nacionales, cuya situación se prevé en la fracción XIII del apartado B del artículo 123, con un régimen regulado por las leyes orgánicas del ejército y fuerza aérea mexicana, y orgánica de la armada de México.

III.- Los miembros del servicio exterior mexicano, en los términos de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 y la ley orgánica del servicio exterior mexicano.

IV.- Los que ejercen funciones de seguridad pública, que están sujetos a sus propios reglamentos, y excluidos del régimen general.

V.- Los empleados sujetos a contrato civil o sujetos a honorarios, que se regulan en los términos del contrato celebrado de acuerdo a la legislación civil.

VI.- Finalmente, los empleados de las entidades bancarias que sean parte de la administración pública federal, en los términos de la fracción XIII bis del apartado B del artículo 123 y su ley reglamentaria.

Lo anterior pone de manifiesto la gran diversidad de disposiciones que rigen las relaciones de los servidores públicos como trabajadores al servicio del estado, creando en ocasiones confusiones y dificultades por la falta de uniformidad en su regulación, aunado a la existencia de diversas situaciones conforme a cada grupo, así como graves diferencias entre cada caso en lo particular, lo cual impide hablar en un solo régimen jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, pues ello conllevaría a limitarse en decir que como fundamento se tiene como es del todo sabido en primer término y por encima de todas las leyes tenemos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se reglamenta por principio, y habla de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en los artículos 108 y 109, mismos que no se citan con el afán de que no resulte repetitivo, por haberlos estudiado anteriormente, posteriormente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, como fuentes principales de ahí deriva el desglose tan abundante como el derecho mismo en un sin fin de disposiciones que en su orden de importancia se tendría a las constitucionales, leyes, tratados, reglamentos, decretos, acuerdos, convenios, bases, programas, circulares, normas y manuales.

**CAPÍTULO CUARTO**  
**ARTÍCULO 26 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES**  
**ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

**4.1 BASES JURÍDICAS DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

Desde sus orígenes se aprecia la regulación del servicio público con sus debidas particularidades, es por ello que se dispuso en el artículo 59 de nuestra Primera Carta Fundamental que, los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento, por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos; el artículo 196 establecía que eran facultades del Supremo Tribunal de Justicia conocer en las causas para cuya formación deba proceder, según lo sancionado; la declaración del Supremo Congreso; en las demás de los generales de división y secretarios del Supremo Gobierno; en las de los secretarios fiscales des mismo Supremo Tribunal: en las de intendente general de Hacienda, de sus ministros, fiscal y asesor; en las de residencia de todo empleado público, a excepción de las que pertenecen a las del Tribunal de este nombre y; por su parte el artículo 224 dispuso que el Tribunal de Residencia conocerá privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia; el juicio era tramitado ante el Tribunal de Residencia, con una inspiración y un procedimiento heredado de la Colonia para conocer el desempeño de las autoridades, una vez concluidos sus cargos, dando la oportunidad a que los gobernados presentaran sus quejas, a fin de evaluar su actuación.

#### 4.1.1 NATURALEZA JURÍDICA DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La naturaleza de las responsabilidades administrativas entre el Estado y sus trabajadores, tiene su principio en una cuestión de carácter meramente constitucional, toda vez que es la norma fundamental que delimita los campos de sujeción de los servidores públicos y el alcance de la competencia de las autoridades dentro de un ámbito de validez determinado, que se fundamenta esencialmente en su Capítulo Cuarto denominado “DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y PATRIMONIAL DEL ESTADO”, es por ello que dada la importancia que esto representa, realizaremos un breve análisis de las normas constitucionales y legales que forman parte de la naturaleza jurídica de las responsabilidades de los servidores de la Federación.

Desde el establecimiento del Estado Mexicano, con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como “Constitución de Apatzingan”, del 22 de octubre de 1814, se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos que se determinaba mediante el *juicio de residencia* a los titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y, en general, a todo empleado público, según lo disponían los artículos 59, 196 y 224 de dicho Decreto, “La residencia, que tiene su origen en el derecho Romano, se consagra en las Siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia al Nuevo Mundo descubierto, terminarán arraigándose en lo que hoy es México, en donde se aplicará dicho juicio hasta llegada la Independencia. Y a partir de ésta, en 1824, por citar el texto constitucional que organiza la vida republicana e independiente de México, se instaurará el llamado sistema de juicio de Responsabilidad.”<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> Barragán Barragán, José. Antecedentes históricos del régimen mexicano de los servidores públicos. Ed. Manuel Porrúa, México, 1984. pág. 30

Con la promulgación de la Constitución 1824 se cambió el sistema, estableciendo que las responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los secretarios del Despacho, gobernadores de los estados, diputados y senadores, y de los demás empleados públicos, serían juzgadas ante la Corte Suprema de Justicia, y cuando el responsable fuera un miembro de ésta, conocería de ellas un Tribunal Especial; de igual forma, y con procedimiento semejante, las diversas normas que le sucedieron a esta Constitución, como "Las Siete Leyes Constitucionales" de 1836 y las "Bases Orgánicas de la Republica Mexicana" de 1842, establecieron la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, pero la regulación se encausó fundamentalmente a las responsabilidades políticas y penales, sin que existieran aún facultades disciplinarias de los superiores jerárquicos, posiblemente debido a que estos tenían autoridad absoluta y discrecional de disciplina sobre sus inferiores, es por ello que dada la naturaleza de las responsabilidades de referencia, se observa que son fundamentalmente de carácter político, relativas sólo a los altos funcionarios públicos, por lo que hasta aquí no es posible identificar algún anteproyecto de un derecho disciplinario, que como ya se tocó en el capítulo de antecedentes sucedió de manera paulatina, cobrando vida como tal hasta el 30 de diciembre de 1939 cuando se elaboró la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940, siendo vigente al día siguiente.

#### 4.2 LA INFRACCIÓN A LAS DISPOSICIONES QUE RIGEN EL SERVICIO PÚBLICO.

Es de suma importancia referir que ante la existencia del Estado de derecho que nos rige, implica necesariamente que la actuación de la administración y la de los gobernados se desarrolle bajo un orden jurídico preestablecido, mediante el cual se delimitan los derechos de la población y se establece la competencia de las autoridades, luego entonces, bajo este orden

jurídico se generan las relaciones jurídico-administrativas, como un vínculo que se lleva implícito que une al estado y a los gobernados mediante derechos y obligaciones.

#### 4.2.1 EL ACTO ILÍCITO ADMINISTRATIVO.

La relación jurídica, se entiende como derechos públicos subjetivos, que pueden derivarse de la constitución, de la ley, de actos administrativos y de contratos administrativos. En el primer de los casos, los derechos surgen sin que sea necesaria la ejecución de un acto jurídico pues ellos existen en forma directa e inmediata, es decir, su existencia opera desde el momento en que somos sujetos del derecho mismo. En el segundo caso, la existencia de los derechos depende de las actuaciones de la autoridad, que de manera unilateral determina una situación jurídica concreta e individualizada de la cual puede el gobernado ser sujeto en relación a sus necesidades. Finalmente, en el tercero surgen del acuerdo de voluntades de las partes, en donde existe el interés de ambas partes en celebrar cierto acto.

Es de importancia mencionar que, el hecho de que los derechos y correlativamente las obligaciones surjan por un acto o contrato, no significa la ausencia de una norma jurídica, si no por el contrario, el producto de estos actos necesariamente, y como elemento primordial, deben existir en un ordenamiento jurídico que autorice al órgano administrativo su creación, ya que las normas otorgan facultades debidamente normadas o en ocasiones discrecionales al órgano administrativo, sin las cuales no tendrían razón de existir.

Ahora bien, identificadas las obligaciones de las instituciones como las conductas que establece la norma a cargo de las personas que realicen el supuesto previsto en ella, podemos decir que cuando el obligado no cumple con lo establecido en el mandato legal, incurre en un ilícito y se hace acreedor a la sanción prevista en la propia norma, pero no se debe perder de vista que cuando la conducta ilícita lesiona valores protegidos por el derecho

penal, en razón de la gravedad o trascendencia de la violación, da lugar a la sanción que regula dicha materia, esto es, el derecho penal, que de similar manera contempla sanciones y que además en ambos casos la imposición de las mismas se lleva a cabo mediante los procedimientos correspondientes y en razón de tipos de valores protegidos, de tal manera que la violación de una obligación pública-subjetiva puede constituir una infracción o un delito, en razón de su naturaleza, particularidades y características, lo que ha dado lugar a que algunos autores hablen de la existencia de un derecho penal administrativo, con lo cual no estoy de acuerdo debido a que en el caso de que exista una infracción sancionada por la rama administrativa del derecho que del mismo modo traiga aparejada la comisión de un delito, se iniciarán dos procedimientos de naturaleza jurídica distinta, es decir, uno en la vía del derecho administrativo y otro en la rama del derecho penal; por tanto, se debe tener muy en cuenta que es de suma importancia precisar que una conducta violatoria de un mandato legal de contenido administrativo, puede dar lugar a una infracción o a un delito, o a ambos ilícitos, dependiendo a las características de la violación y su trascendencia en el mundo jurídico, por lo que se debe precisar en que momento estamos frente a la infracción o frente al delito, por consiguiente, es conveniente precisar que el termino "infracción" como especie de ilícito no se usa de manera uniforme, puesto algunos tratadistas lo utilizan de manera indistinta, al igual que contravenciones o faltas y a su vez en delito administrativo, pero lo común en nuestro sistema jurídico, es que utilizamos el término infracción como una especie de ilícito, y al delito como a la comisión de una falta sancionable por el código penal.

La diferencia entre infracción, falta o contravenciones, y los delitos, ha sido materia de estudio de gran número de tratadistas, los cuales parten de diferentes criterios o enfoques, entre los que destacan los cualitativos, el cuantitativo y el legislativo, refiriendo que la teoría cualitativa señala que entre ambas figuras existen diferencias esenciales, puesto que el delito se produce cuando el hecho ilícito atenta directamente contra los derechos subjetivos de los ciudadanos al violar principios morales o de derecho

naturales que la norma jurídica protege, produciendo un daño manifestando la intención de producirlo, y que a diferencia de la infracción, en la que el hecho ilícito lesiona la actividad que la administración pública realiza a favor de los gobernados, por lo que, al perturbar su buen funcionamiento lesiona indirectamente los intereses particulares; por su parte, la teoría cuantitativa se desentiende de la naturaleza de la conducta que constituye ambos ilícitos, al considerar que para la diferenciación solo se debe tomar en cuenta su grado de peligrosidad para la conservación del orden social; por tanto, podemos concluir que cuando la conducta ilícita afecte los derechos de la sociedad y ponga en peligro la conservación del orden social o su estabilidad, estaremos frente a un delito, pero si solo consiste en una violación a regla, se trata de una infracción.

Por último, la teoría legislativa considera que la diferencia está en la apreciación del legislador quien, por razones circunstanciales y de necesidades sociales, delimita el campo de la infracción y lo separa del delito con base en decisiones de política criminal, por lo que será necesario consultar la legislación en cada caso para determinar si un ilícito queda comprendido en las infracciones o delito.

Independientemente de que las normas relativas al ilícito administrativo se ubiquen en el Derecho Penal o en el Derecho Administrativo, es conveniente precisar que ante la comisión de un ilícito administrativo resulta indispensable identificar el tratamiento que la ley da a la conducta, ya sea como infracción o como delito. De lo anterior dependerá el procedimiento para sancionarla, ya sea ante el poder judicial, en el caso de los delitos, o en sede administrativa tratándose de las infracciones. En este caso, lo importante es determinar el tratamiento que el legislador le dio a la conducta, puesto que cuando el grado de peligrosidad de ésta o de tipo de valores lesionados es de mayor trascendencia, se tipifica como delito, en tanto que cuando con el ilícito sólo perturba el buen funcionamiento de la administración, se establece como infracción.

En el sistema jurídico mexicano corresponde al legislador establecer la diferencia entre las fracciones o faltas y los delitos, ya que la constitución política así lo regula en el artículo 73, al enunciar las facultades del Congreso de la Unión, en donde le otorga competencia, entre otra cosas, para definir los delitos o faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

#### 4.2.2 LA INFRACCIÓN DISCIPLINARIA.

Identificada la infracción administrativa como los actos u omisiones definidos por el legislador por el incumplimiento de las obligaciones administrativas, que son sancionadas en el ámbito de la administración pública, es conveniente delimitar aquellas que, siendo de carácter administrativo, su contenido es disciplinario.

Aunque todas las infracciones a la disciplina administrativa constituyen infracción administrativa, no todas estas son infracciones disciplinarias, puesto que la naturaleza de la obligación violada por el infractor difiere en razón de su vínculo para el estado.

En este sentido podemos entender que la falta disciplinaria derivara siempre, dentro de la relación de supremacía que vincula al funcionario con la administración, de una infracción de las obligaciones que la ley o el reglamento imponen a sus servidores públicos, durante la prestación y en el desempeño de sus servicios, y que son, desde luego, diferentes de los que actúa como ciudadana, pero que le corresponden al funcionario público ya que por ésta violación puede surgir las responsabilidades de naturaleza civil y/o penal.

Es por esto, que el gobernador tiene frente al estado diferentes situaciones jurídicas, entre las que se destaca el estado activo de ciudadano, que se genera por la relación de servicios que éste se compromete a prestar

a nombre y representación del Estado mismo, participando en la formación y expresión de la voluntad pública, lo cual le otorga una investidura especial, que lo hace sujeto de obligaciones particulares, por lo tanto, cualquier persona que se ubique en este supuesto y que infrinja el mandato establecido en una norma de carácter administrativo incurrirá en una infracción administrativa, y/o en su caso, en un delito; pero la infracción disciplinaria en el ejercicio de la función pública, solo podrán ser cometida por quien tenga el carácter de servidor público.

De acuerdo con lo interior, resulta de gran relevancia mencionar que de conformidad con los términos de la infracción III del artículo 109 constitucional, la infracción a la disciplina en el servicio público debe manifestarse mediante un acto u omisión en el desempeño del empleo, cargo o comisión, que afecta la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que debe ser característica de la función pública.

A primera vista se presentaría el problema para determinar cuándo la función pública, como ejercicio del poder del estado, ha sido lesionada, por lo que fue necesario que el legislador estableciera cuáles son las obligaciones que deben ser observadas para preservar los valores fundamentales, en el ejercicio de la función pública, por lo que, ante tal necesidad surge el artículo 113 constitucional al ordenar que se enumeren las conductas que caracterizan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el ejercicio de la función pública, así como las sanciones a las mismas, de forma tal que cuando el acto u omisión se manifiesta en contra de algunas de las conductas establecidas, se incurra en una infracción disciplinaria.

En cumplimiento del mandato constitucional de referencia, con fecha 31 de diciembre de 1982 se publicó en diario oficial de la federación de ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, que en su artículo 47 describía las obligaciones de los servidores públicos, y cuyo incumplimiento formaba la infracción administrativa, dando lugar a la aplicación de las sanciones correspondientes, lo que en la actualidad prevalece en la nueva

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación del 13 de marzo de 2002, en la que ahora se contemplan esas obligaciones en su artículo 8, en donde además se define el ámbito personal de valides del ordenamiento y enseguida se establece el código de conducta ético en el servicio público con la prescripción de las obligaciones para todos los servidores públicos, que desempeñan un empleo, cargo o misión en el servicio público.

La mecánica que sigue nuestro sistema jurídico para la determinación de las infracciones disciplinarias presenta la ventaja de que, ante la realización u omisión del hecho, no queda lugar a dudas de que se está frente a una infracción administrativa, cuando la conducta es contraria al mandato contenido en algunas de las facciones del artículo 8 de la citada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, toda vez que anteriormente no existía una enumeración de obligaciones, lo que dio lugar a expresiones en el sentido de que para poder determinar las faltas disciplinarias, se tenían muy serias dificultades, en virtud de que no resultaba fácil señalar una a una las obligaciones de cada empleado, por lo que, las disposiciones legales se limitaban, a definir la falta de cumplimiento de las obligaciones inherentes al cargo.

Es por ello que, en la actualidad se considera que la clasificación de las infracciones es necesaria, para toda aquella persona que se considere empleado público, representando una condición de equidad de manera generalizada, toda vez que lo que se persigue es el buen funcionamiento de la administración que presta el Estado hacia sus gobernados, siendo un elemento de orden y de claridad, esto como ya se mencionó, independientemente de que la misma conducta pudiera constituir simultáneamente un delito o una responsabilidad política, tal como lo dispone el artículo 109 constitucional, mientras las sanciones que se impongan en cada procedimiento sean de distintas naturaleza, es por eso que con un mismo ilícito se puede incurrir en responsabilidad penal, política y

administrativa, independientemente de la responsabilidad civil frente a los particulares, las cuales se determinaran a través de procedimientos distintos.

#### 4.3 LOSELEMENTOS DE LA INFRACCIÓN.

Identificada la responsabilidad administrativa como el acto u omisión del servidor público, que en ejercicio de sus funciones incumple con alguna de las obligaciones legales impuestas para preservar los valores fundamentales en el actuar del Estado, es posible establecer como elementos esenciales, el acto u omisión, los sujetos y el objeto, mismos que pasaremos a estudiar a mayor detalle.

##### 4.3.1 ACTOS U OMISIONES QUE CAUSAN INCUMPLIMIENTO A LAS NORMAS RELACIONADAS CON EL SERVICIO PÚBLICO.

En primer termino, para que exista la infracción es indispensable la manifestación de una conducta, positiva o negativa, que sea contraria a lo que establece la norma jurídica, esto es que las manifestaciones de la voluntad del servidor público sean materializadas en una acción o abstención, por lo que no basta solamente querer la realización de la conducta, sino que es necesario que ésta se manifieste y debe ser violatorio de una obligación que esta previamente determinada en la norma ya que, de acuerdo con nuestro sistema de derecho, y en razón del principio de seguridad jurídica, todo individuo debe conocer sus obligaciones, a fin de poder prever su cumplimiento.

De esta forma encontramos que en materia disciplinaria expresamente se establece en el primer párrafo del artículo 8 de la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores público que el incumplimiento de las obligaciones ahí enunciadas dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, por lo que solamente

será necesario identificar la existencia de la obligación y las conductas violatoria de ella, para que se determine la infracción disciplinaria.

De igual manera, resulta necesario que la conducta sea la manifestación, activa o pasiva, en ejercicio de funciones públicas, puesto que puede darse al caso de que la actuación se dé fuera de la relación de servicio y, por lo tanto, no afecta la disciplina administrativa, por lo que se estaría tocando quizá otras materias como la civil, penal, entre otras, pero no la administrativa.

Por otra parte, es necesario precisar que de acuerdo con lo establecido en la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos se trata de una infracción de resultado, es decir, que solo basta que se produzca la violación, y que esta traiga consecuencias jurídicas en perjuicio del servicio público que se presta, misma que puede agravarse dependiendo del dolo a la culpa en la realización de la conducta.

#### 4.3.2 LOS SUJETOS QUE INTERVIENEN.

La existencia de los sujetos activo y pasivo de la infracción es esencial para que ésta se produzca, toda vez que faltando cualquiera de ellos no podremos pensar en su existencia, puesto que en primer lugar, tenemos al autor del hecho ilícito, que es un individuo con una relación especial, vestido con una investidura que le otorga el Estado, por tanto su actuar deriva de su posición jurídica de empleado que participa en el ejercicio del poder público, que esta sujeto a una relación jerárquica y obligado a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño del servicio público; pero si la persona no se encuentra en las anteriores condiciones, podrá infringir diversas normas, incurriendo en ilícitos, pero su conducta no producirá una infracción disciplinaria, ya que al no participar en la relación jerárquica no nacen para él las obligaciones como servidor público y, por tanto, no podrá violarlas.

El poder disciplinario se ejerce sobre todo los funcionarios administrativos, sea que actúen en la administración centralizada o descentralizada, pero la calidad de funcionarios es indispensable. Su situación disciplinaria es clara: el derecho disciplinario se aplica a todos los funcionarios que se desempeñen al servicio del Estado, cualquier que sea su posición; sin embargo se debe tener muy en cuenta aquellas personas que en razón de un contrato de servicios realizan actividades para el Estado, como sería el caso de un trabajador de limpieza que trabaje para una compañía que tiene un contrato con una secretaria de estado u que por ello limpia oficinas, en cuyo caso, los actos u omisiones en que incurra no serán susceptibles de sancionarlos administrativamente puesto que entre el trabajador y el estado no existe una relación jerárquica, por lo que, aunque la conducta de éste viole alguno de los valores de referencia, no nacerá para el estado el derecho de imponerle alguna sanción disciplinaria, ya que en todo caso, este derecho será ejercido por la compañía para la que trabaja, conforme a las normas que regulan su relación.

Por otra parte, el sujeto pasivo de la infracción necesaria deberá ser el ente público, puesto que si el afectado directamente no tiene este carácter no estaremos frente a la infracción disciplinaria. En todo esto caso, como en el ejemplo anterior, se tratara de una relación entre particulares que se rige por el derecho civil o el laboral, según corresponda. Es decir, se requiere que exista una obligación de disciplina.

En el campo de la administración pública federal el único servidor público que no es sujeto responsable de la infracciones administrativa es el presidente de la república, por mandato del artículo 108 constitucional que expresamente dispone que el presidente de la república, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común, lo cual es explicable, ya que como jefe del ejecutivo no hay quien pueda sancionarlo, puesto que no tiene superior jerárquico.

La delimitación de los sujetos infractores la hace al artículo 7 en relación con el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual a su vez, remite al 108 constitucional, pero agrega a todas aquellas personas que manejan o apliquen recursos económicos, con lo cual desborda la disposición de nuestra Carta Magna, ya que al ir más allá de los que ella dispone incurre en un vicio de inconstitucionalidad, dado que como se observa, el texto constitucional no considerará expresamente sujetos de responsabilidades federales a los gobernadores de los estados, a los diputados a la legislaturas locales, a los Magistrados de los Tribunales Supiores de Justicia Locales y en su caso a los miembros de los consejos de las Judicaturas Locales, sin embargo, hay que recordar que el artículo 2 de la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos señala como sujetos de la misma, además de los mencionados en el artículo 108 constitucional, a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federal, con lo cual pudieran quedar comprendidos en ella no solo dicha autoridades, sino infinidad de personas, incluso particulares, por lo que será necesario que, en su oportunidad, se precise la constitucionalidad y el autentico alcance de tal disposición.

Aunado a lo anterior y para evidenciar lo exorbitante de dicha disposición, toda vez que desvirtúa la naturaleza de la infracción disciplinaria, ya que como se había visto, ésta sólo puede producirse dentro de una relación de jerarquía, y en ese caso el manejo de recursos económicos de la federación no necesariamente se da dentro de las relaciones jerárquicas que se establecen, puesto que puede suceder, como muchas veces pasa, que para realizar las funciones recibidas en razón de los convenios celebrados con los estados, las autoridades locales manejen recursos de la federación, conforme a la fracción VII del artículo 116 constitucional, sin que exista entre ellos relaciones jerárquicas alguna, ya que en forma expresa, es la ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público y ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, las que regulan este tipo de actuaciones.

### 4.3.3 EL OBJETO DE LA INFRACCIÓN.

El objeto de esta infracción es precisamente la disciplina en ejercicio de la función pública, para que la conducta sancionada no sea reiterada en virtud de la materia en que se manifiesta, con el propósito de mantener el orden para llegar a los objetivos de la organización.

El procedimiento disciplinario tiene un finalidad claramente delimitada, consistente en mantener a los funcionarios en la observancia de sus deberes y sancionar su infracción con la imposición de medidas correctivas, para que los servidores públicos se sujeten a las obligaciones contraídas en su actuar, es por ello que se establecen los valores fundamentales que deben estar previstos en todo ejercicio del poder público, y cuya violación produce la infracción disciplinaria.

Recordemos los cinco valores, que deben regir el actuar de los funcionarios públicos, consistentes en la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben observar durante el desempeño de sus servicios, mismos que son considerados como fundamentales para el ejercicio de la función pública, ya que el poder no se fundamenta en la fuerza si no en la voluntad soberana del pueblo, para la consecución de los fines del propio estado, por lo que deben estar regidos por lineamientos éticos del ejercicio de la autoridad, en razón del interés general.

No obstante que el mantenimiento de la disciplina pudiera parecer un interés de carácter interno de la administración pública solamente, resulta fundamental que los gobernados tengan la seguridad, sientan que el ejercicio del poder público es un asunto propio, que incumbe a todos, con lo que se crea una confianza pública que facilita la realización de los fines del estado.

Es por ello que a través de los diferentes periodos del estado mexicano se puede ver una constante demanda de la población de que las

autoridades ajuste su actuación a valores fundamentales, puesto que solo así se puede tener confianza en la autoridad pública.

#### 4.4 SANCIONES PREVISTAS POR EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La infracción a la disciplina administrativa, se puede considerar que en ocasiones resulta ser una falta de carácter leve, puesto que no trasciende el ámbito de la administración, pero no todas tienen la misma característica, puesto que, se existe en cada caso concreto diferencia entre las conductas infractoras en el ámbito administrativo.

Así encontramos que en la legislación y en la doctrina se hace referencia a las infracciones menores y mayores y a las leves y graves, en razón de las características particulares que presentan en su comisión, a su peligrosidad, al dolo y a los efectos del daño o perjuicio causado, así mismo, se rigen por cuanto a la cuantificación, es decir, su calificación en infracciones mayores y menores, parte de una cantidad determinada del daño o perjuicio que la conducta ocasiono, esta cantidad está sujeta al criterio del legislador, el cual la establece de acuerdo con parámetros determinados, en una cantidad fija o en salarios mínimos.

En nuestro sistema jurídico la ley federal de responsabilidades administrativas de los servicios públicos utiliza el criterio de cuantificación a partir del salario mínimo, principalmente para delimitar la competencia entre las contralorías internas de la Dependencia y Entidades de la Administración Pública Federal y la Secretaría de la Función Pública, tanto para ejecutar la facultad de atracción cuando los asuntos son representativos, como para sancionar; en este aspecto, resulta importante hacer una precisión respecto de la utilización de este elemento de medición, toda vez que aunque el criterio original que se utilizo en la ley de la materia fue el de salario mínimo diario, al reformarla cambio por el salario mínimo mensual vigente en el

Distrito Federal, transformando grandemente su cuantificación al partir de la cantidad correspondiente a un mes en el lugar de la equivalente de un día. Solamente se mantuvo el criterio de cuantificación del salario mínimo diario en los casos del límite para que los servidores públicos reciban algún bien o donación, que se relacionen con lo establecido en la fracción XII del artículo 8 de la propia Ley.

Así tenemos que para la imposición de infracciones, se sustenta por un lado en su propia naturaleza, y por el otro en el daño o perjuicio causado, tal como esta establecido un los artículos 13 y 14, fracción VI, de la propia ley, que toma como base el monto de beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de obligaciones, en relación con lo que establece el artículo 15 de la ley de la materia, mismo que menciona que para la aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y/o perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 se aplicaran hasta tres tantos del lucro obtenido y de los daños y/o perjuicios causados.

Con relación a las infracciones graves y leves la situación es diferente, ya que en la propia ley no existen bases para su diferenciación, por lo que cuando observamos la fracción I del artículo 14 de la ley, que refiere a la gravedad de la responsabilidad, como elemento esencial que se debe considerar para el conocimiento de los hechos y para sancionar al infractor; por lo que, ante tal situación, el único elemento que podría servir de punto de partida para hacer esta diferenciación, son los términos de prescripción de las facultades para castigar la comisión de las infracciones, conforme lo establece el artículo 34 de la ya citada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que puede ser de tres o cinco años, con base en lo contenido económico del ilícito, de tal forma que se podría interpretar que las infracciones leves serían las que prescriben en un año y las graves en tres, lo que no sería razonable en virtud de que existen infracciones que pueden ser graves por su consecuencia jurídica, en donde no necesariamente se ve un daño o perjuicio determinado; no obstante, no

se debe perder de vista que la diferencia existente en la ley respecto de la diferenciación de estos tipos de infracciones, que en la practica resulta problemática, dejando a criterio del juzgador su determinación, por lo que será necesario que en la propia ley se lleguen a determinar los elementos para distinguir entre una y otras.

Con base en los criterios anteriormente expuestos, en materia de responsabilidades administrativa de los servicios públicos, las sanciones sólo pueden tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor, puesto que incumplimiento que el incumplimiento que constituye la infracción es un hecho consumado, y aunque se obligara al servidor público a realizar una conducta equivalente, la lesión a los valores fundamentales de la función publica ya estaria producida, por lo que el cumplimiento forzoso no puede ser impuesto como sanción.

Ahora bien, desde el punto de vista de nuestro derecho positivo, encontramos que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé cinco diferentes sanciones en materia disciplinaria, las cuales enuncia en su artículo 13, sin que de su texto pueda derivarse una determinada prelación para su imposición, por lo que podemos establecer que, de acuerdo con las características de la infracción, la autoridad administrativa puede imponer cualesquiera de ellas, o varias a la vez, siempre fundando y motivando su determinación, mismas que a continuación se exponen.

El artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece en su fracción I la amonestación privada o pública, como sanción por la comisión de alguna falta administrativa, mismas que han sido consideradas correcciones disciplinarias, que se imponen con el propósito de prevenir a los autores de las faltas, para que se abstengan de la realización de conductas contrarias al desarrollo de sus funciones; para varios autores, la amonestación pública o privada resultan como sinónimos, aunque en esencia tienen un contenido, trascendencia e imposición

diferente, toda vez que, si bien es cierto la amonestación es identificada como una llamada de atención, como una advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito, la privada se entiende como una reprensión extendida por escrito que se hace al infractor por el funcionario de mayor jerarquía dentro del servicio, sector o departamento, mientras que la pública se hace del conocimiento al superior jerárquico y demás personal que tiene relación con la función que desempeña el servidor público responsable, para lo cual se levanta un acta circunstanciada en donde firman de enterado todos los que intervienen en el acto.

En sentido estricto considero que la amonestación tanto pública como privada no debería considerarse como una sanción, ya que no requiere la comisión de la infracción, sino sólo la sospecha de que se cometió o se puede llegar a cometer el ilícito, por lo que sólo es una advertencia para que se procuren evitar las conductas que pueden llevar a incurrir en alguna infracción, de conformidad con lo que establece el Código Penal Federal, en donde se establece que la amonestación consiste en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere, por lo que del contenido de esta disposición se deriva que el propósito de la amonestación es que el infractor haga conciencia de su conducta ilícita, aunque también se haga la advertencia de que en caso de volver a la realizarla se le considerara como reincidente.

En la fracción II del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se hace referencia a la suspensión como sanción por la comisión de infracciones, la cual se impondrá por el superior jerárquico del infractor, y no podrá ser menor a tres días ni mayor de un año, pero no obstante que la imposición de la sanción de suspensión del empleo; cargo o comisión parece estar claramente establecida, según los artículos 13, fracción II, y 16 fracción II, de referencia, otras disposiciones de la propia ley dan lugar a confusiones, al diferenciar la condición de empleados de base y de confianza, toda vez que

se dispuso que la suspensión sería aplicable por el Titular de la Dependencia o Entidad, sin hacer distinción alguna respecto de la calidad de trabajador, cuando tratándose de trabajadores de base, considerados en muchos de los casos como inamovibles, se dice se estarían violentando sus derechos laborales al ejecutar la sanción por el Titular de la Dependencia o Entidad, para lo cual debe también obedecer lo que prevé la legislación laboral ya que según hemos visto, la ley que regula lo relativo a las responsabilidades y a las sanciones administrativas es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin embargo, como veremos posteriormente, no se debe perder de vista que no se deben afectar derechos laborales, sin pretender ignorar que estos tienen un contenido y naturaleza diferente de la materia relativa a la disciplina en el ejercicio de la función pública, por lo que se debe mezclar ambas materias.

Entonces tenemos que la imposición de la sanción de suspensión en el empleo, cargo o comisión del servidor público podría quedar sujeta a disposiciones diferentes, según la calidad del empleo, de tal manera que cuando se trate de un empleado de confianza la sanción la aplicara el Titular de la Dependencia o Entidad sin más trámite y cuando se trate de un empleado de base deberá sujetarse a lo previsto en la Ley Laboral que corresponda al régimen jurídico del trabajador de que se trate.

Esta situación aña engañosa la facultad disciplinaria de la autoridad sancionadora, quien tendría que llevar a cabo todo el procedimiento administrativo para resolver la suspensión del servidor público, pero su resolución carecería de definitividad y eficacia característicos de los actos administrativos, puesto que además se tendría que continuar el procedimiento ante la autoridad laboral que correspondiera, en el supuesto de que dicho procedimiento existiera, toda vez que en la Ley Federal de Trabajo no existe alguna casual que establezca esta situación, ya que ninguna de las fracciones de su artículo 52 la prevé.

Lo mismo sucede en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuyo artículo 45 no regula en este caso la suspensión, de manera terminante eliminamos la posibilidad de que el Código Federal de Procedimientos Civiles o el Penal fuera la ley correspondiente, ya que su aplicación queda excluida del ámbito de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

La aplicación exclusiva de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para la imposición y eficacia de las sanciones disciplinarias, independientemente de las razones anteriores, se deriva de los artículos 15, 16 y 21 de la Ley en donde en este último se establece el procedimiento para la aplicación de toda las sanciones comprendidas en el artículo 13, que deberán la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sin que se haga remisión a otras leyes, salvo el Código Federal de Procedimientos Civiles que se dice es aplicado de manera supletoria; luego entonces, por la propia naturaleza de acto administrativo que tienen las resoluciones en las que se imponen sanciones, quedan sujetas a impugnación mediante recurso de revocación o juicio de nulidad, como más adelante se abundará al respecto, por tanto, para no desvirtuar la naturaleza disciplinaria de las resoluciones de la autoridad, se debe agregar una fracción a los artículos 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y 42 de la Ley Federal del Trabajo, en que se prevea la suspensión impuesta en resolución firme de autoridad administrativa.

De las cinco sanciones disciplinarias que prevé el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la destitución ha dado lugar a grandes controversias, particularmente porque se ha considerado que cuando la impone la autoridad administrativa se lesionan los derechos de los trabajadores, y que la única competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo es la autoridad laboral, afortunadamente en la actualidad existen criterios de la suprema corte de

justicia de la Nación en sentido opuesto a lo que se venía afirmando, toda vez que se argumentaba que la autoridad administrativa no puede destituir o cesar sin la calificación de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral, en virtud de que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 y sus leyes reglamentarias, esto es, la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que esos derechos no pueden ser desconocidos, más sin embargo, no se debe pasar por alto que la responsabilidad administrativa también se encuentra regulada a nivel constitucional, en los términos del Título Cuarto, de los artículos 108 al 114, y que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es reglamentaria de ese Título de la Constitución, por lo que el rango de ambos ordenamientos es del mismo nivel.

Al respecto, la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hasta el 13 de marzo de 2002, señalaba que la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos estará a cargo, en primer término, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades "...Los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiera una administración eficaz y honrada, tales como: sanciones económicas limitadas, al apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses..." y que la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es la autoridad especializada para identificar las responsabilidades administrativas y para aplicar las sanciones disciplinarias, que pueden llegar a la "... destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República..."

De lo transcrito se puede deducir que en el ámbito de la Administración Pública Federal, la Ley de Responsabilidades establece dos niveles para el ejercicio de la facultad disciplinaria: el primero a cargo de los superiores jerárquicos de los infractores, así como de los órganos de control en las

dependencias y Entidades de la Administración, quienes pueden aplicar sanciones que van desde el apercibimiento hasta la destitución de los Servidores Públicos de confianza; y el segundo nivel a cargo de la actual Secretaría de la Función Pública, antes Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que además de las anteriores sanciones puede destituir a todo tipo de servidores públicos, excepto a los que hayan sido nombrados por el Presidente de la República.

Por tanto, la imposición de las sanciones disciplinarias constituye un acto de autoridad en todo el sentido de la palabra, como la expresión de un poder que ejerce en razón de su naturaleza para la cual fue creada, la cual se explica por la posición del ciudadano que participa en el ejercicio del poder público y que por tanto reviste una investidura especial que lo hace diferente a los demás ciudadanos.

Como actos de autoridad las sanciones administrativas quedan sujetas a los requisitos de fundamentación y de motivación que la Constitución exige para todos los actos de molestia, pero al mismo tiempo tienen la característica de ejecutividad de los actos administrativos y, por lo tanto, quedan sujetos al régimen jurídico de estos, toda vez que el procedimiento disciplinario es de naturaleza administrativa y los actos que lo integran tienen el carácter de actos administrativos ejecutados por Órganos de la Administración Pública, por tanto, le son aplicables las normas sobre actos administrativos en general.

Es de mencionar que la resolución que impone cualquiera de las sanciones disciplinarias, como acto administrativo, participa de las características de presunción de validez y de ejecutividad, la validez, como presunción que permite que el acto produzca sus efectos mientras no se demuestre que carece de alguno de los elementos exigidos por la Ley, lo cual puede efectuarse mediante el recurso administrativo ante la propia autoridad, o a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, como más adelante se detallará.

Por su parte, la ejecutividad del acto administrativo permite su eficacia sin necesidad de que una autoridad diferente lo califique, ya que la fuerza propia del acto autoriza su ejecución.

De esta forma para evitar la confusión entre los ámbitos del Derecho Laboral y el Administrativo, resulta indispensable que en las leyes de materia se prevenga como una causal de terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para el patrón, "la resolución firme de autoridad administrativa", en reconocimiento a la potestad disciplinaria 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.

Para tal efecto, sería necesario adicionar una fracción al artículo 53 de la Ley Federal del Trabajo y otra al artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la que se establezca como causa de terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para el patrón la resolución definitiva de destitución impuesta por autoridad administrativa, con lo que se daría plena eficacia al ejercicio de la facultad disciplinaria de la Administración Pública, la cual como quedo expuesto, no puede quedar supeditada a que una autoridad diferente valide sus actos.

En el ámbito jurisdiccional son diferentes los criterios externados al respecto, aunque principalmente se han manifestado en el sentido de que la destitución debe ser demandada por el superior jerárquico.

Ahora bien, la fracción IV del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se vincula de manera directa con lo establecido en el artículo 113 constitucional, mismos que establecen que las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños

y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados; conforme al mandato constitucional, se entiende que la aplicación de sanciones económicas tiene como presupuesto esencial que con el hecho ilícito se cause un daño o perjuicio, o que el infractor obtenga un beneficio económico con su conducta, ya que en caso contrario se podrán imponer cualesquiera de las otras sanciones pero no la económica.

Este es el principio que sigue la Ley Reglamentaria, en el establecimiento de una sanción económica fija hasta tres tantos, sin permitir una graduación de acuerdo con las circunstancias particulares en cada caso, que implican la individualización de la sanción, tal como lo dispone el artículo 14, y que ha sido reconocida por los tribunales y por la doctrina, toda vez que se menciona en las diferentes fracciones del citado artículo, que las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta las circunstancias particulares en que se cometió la infracción y las características personales del infractor, motivo por el cual para imponer la sanción económica tiene que imponerse hasta tres tantos, con lo que se cumple con la individualización de la sanción para su debida motivación.

Por otra parte, debemos precisar que, las sanciones económicas tienen al fin un carácter fiscal para los efectos de su cobro, que acorde con el contenido del Código Fiscal Federal, constituyen créditos fiscales, con lo cual se les otorgan todos los privilegios de que gozan estos, como son la preferencia en el cobro y su ejecutividad, pagos en parcialidades, entre otros, en razón de que representan ingresos que el Estado requiere para la realización de sus fines.

Por tanto, en la responsabilidad administrativa, cuando con la conducta infractora se hayan producido daños y perjuicios al Estado, es lógico y congruente que la sanción económica incluyas tanto la multa como

la reparación del daño, y que en la sanción que se imponga así se especifique.

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

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

Como consecuencia de la reforma a la ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1992, se modificaron los plazos y los montos de referencia para su imposición, establecidos en el último párrafo del artículo 53, de tal forma que cuando el Lucro obtenido o los daños o perjuicios causados no excedan de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, la inhabilitación será de uno a diez años, y si supera este monto la sanción podrá ser de diez a veinte años.

Además, se hizo la aclaración de que cuando la conducta sea grave, y aunque lo grave es la infracción, y sigue sin precisarse que debe entenderse por grave, se podrán aplicar hasta veinte años de inhabilitación, independientemente del contenido económico de la infracción.

La imposición de esta sanción presentó un problema semejante 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 impondría por resolución jurisdiccional, según las leyes aplicables, sin precisar cuales son esas leyes y cuales los órganos correspondientes.

Es conveniente señalar que la eliminación del contenido económico para los efectos de imposición de la sanción de inhabilitación constituyó un paso importante, ya que con el texto anterior podrían darse casos en que no obstante que la infracción cometida fuese grave, si la conducta infractora no tenía contenido económico el tiempo de inhabilitación quedaba reducido a un máximo de tres años.

Con la reforma de 1992 también se precisó que cuando se haya inhabilitado a un servidor público por un plazo mayor de diez años, solo podrá volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, una vez transcurrido el plazo, previa comunicación razonada del Titular de la Dependencia que pretenda ingresar, dirigida a la Secretaría de Contraloría.

Por otra parte, la sanción de inhabilitación por un año quedó establecida a partir de esta reforma, para el servidor público que, sin causa justificada, omita la presentación de la declaración de situación patrimonial que debe realizar dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del encargo, con lo que se subsanó la falta de sanción por no cumplir con esta obligación.

Otra modificación importante consistió en la eliminación de la referencia relativa a que esta sanción debería ser impuesta por la "resolución jurisdiccional", expresión que tantos problemas de interpretación provocó, ya que el término "jurisdiccional" se utiliza en la propia ley para referirse a los órganos juzgadores, tal como se desprende del texto de la fracción IX de su artículo 3° , y del párrafo tercero del actual artículo 51, que al mencionar a las "autoridades jurisdiccionales" identifica a tribunales.

Siendo hasta la última reforma respecto a este tema del 13 de marzo de 2002, que la sanción de Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, da un giro y queda de

manera un poco más delimitada al establecer que cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación; cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos; al respecto da un avance al ahora definir que conductas se considerarán como graves y refiere que en el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución. En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Por lo que hace al poder volver a trabajar en el servicio público, refiere lo siguiente: "...Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia. La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado..."

#### 4.5 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

La imposición de las sanciones por responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en su carácter de actos administrativos, debe estar apegado a los procedimientos que las normas legales establecen, toda vez que como todo acto de autoridad, la administrativa, también se encuentra vinculada

en los términos de los artículos 14 y 16 constitucionales, que la obligan a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y a emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación.

#### 4.5.1 NATURALEZA JURÍDICA.

En el procedimiento administrativo, considerado como un conjunto de actos coordinados que preparan la resolución por medio de la cual la autoridad puede ejercer su facultad sancionadora, encontramos que su realización se da en una sucesión de momentos que se integran en diferentes fases, para concluir con el objetivo que se pretende.

Es de recordar que con anterioridad a la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, no existía algún ordenamiento que regulara los pasos que la autoridad debería seguir para sancionar las faltas a la disciplina en el ámbito de la Administración Pública, ya que las anteriores leyes de Responsabilidades, al referirse a estas infracciones, no obstante identificarlas como faltas administrativas, no consignaban un procedimiento para la imposición de las sanciones, y las demás Leyes Administrativas que mencionaban estas infracciones eran omisas respecto del procedimiento sancionatorio; por ejemplo, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1976, en su artículo 49 estableció "correcciones disciplinarias" consistentes en multas de \$100.00 a \$10,000.00 y suspensión temporal de funciones para los empleados y funcionarios que incurrieran en faltas que ameritaran el fincamiento de responsabilidades, y a los que dejaran de fincarlas, pero sin señalar procedimiento alguno al efecto.

A partir del año de 1983, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se creó el procedimiento que hacía falta, con el que se pretendieron cubrir todos los aspectos básicos para

el fincamiento de las sanciones administrativas, al cual desde entonces se llamo, en los términos de su artículo 49, " procedimiento disciplinario".

Resulta conveniente señalar que este procedimiento se encuentra reglamentado en la actualidad solo en sus elementos básicos, ya que supletoriamente se aplica al Código Federal de Procedimientos Civiles, de conformidad con lo establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual establece que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los Titulos Segundo y Tercero de la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que anteriormente a esta disposición, esta situación causo gran polémica, en virtud de que algunos tratadistas referían que la materia disciplinaria expresamente quedo excluida de la Ley Federal de Procedimiento Administrativos, en los términos del segundo párrafo de su artículo 2º, que establece las materias que no comprende esta Ley, por lo que la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, para la imposición de sanciones administrativas había sido aceptada por los tribunales federales, de conformidad con diversas tesis jurisprudenciales; no obstante esta situación, de la misma forma existia juristas que sostenían que de manera supletoria para el régimen de las responsabilidades de los servidores públicos, debería aplicarse el Código Federal de Procedimientos Penales, por ser de naturaleza inquisitoria, además de que así estaba contemplado en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aunque en un Titulo específico, el animo del legislador no era limitativo si no por el contrario aludía a todo lo no previsto en la propia ley, para lo cual también surgieron diferentes criterios jurisprudenciales que avalaban tal argumento, resolviendo esta contradicción de tesis la propia Jurisprudencia en el sentido de aplicar de manera supletoria a la materia el Código Federal de Procedimientos Penales.

#### 4.5.2 ETAPA DE INVESTIGACIÓN.

La etapa de investigación se puede iniciar en forma oficiosa o por la presentación de quejas o denuncias de los particulares, y ser realizada tanto por los Órganos Internos de Control de las dependencias o entidades en su ámbito de competencia, o por la Secretaría de la Función Pública, que en términos de diferentes disposiciones que ya abordamos, tiene a su cargo la vigilancia e inspección de la actuación de toda la Administración Pública Federal.

Por su parte, cada uno de los Reglamentos Internos de las dependencias y entidades públicas, estipulan la existencia de los Órganos Internos de Control, generalmente denominadas contralorías internas, con facultades, entre otras, de fiscalización dentro de las propias dependencias o entidades.

De esta manera, los diferentes órganos internos de control a nivel interno o nivel general, según el caso, llevan a cabo la fase de investigación, de acuerdo con las normas y lineamientos que como globalizadora del Control emite la Secretaría de la Función Pública.

En los artículos 8 y 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se establece la posibilidad de que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos las cuales serán unos de los resortes que generaran el procedimiento disciplinario.

También se prevé como una obligación que los servidores públicos denuncien en los órganos internos de control de sus dependencias o entidad e inclusive ante la propia Secretaría, los hechos ilícitos de los empleados que tengan bajo su dirección; obligación que si no es cumplida, los corresponsabiliza con el infractor.

Como resultado de las investigaciones pueden generarse varios supuestos, en razón de quienes las llevan a cabo y de los resultados que se obtengan, como por ejemplo se puede archivar el asunto por falta de elementos, por incompetencia, ya sea por materia o jurisdicción, por improcedente, entre otros; o bien, reunir los elementos de prueba que permite presumir la existencia de alguna falta administrativa a cargo de un servidor público.

Si la investigación la realiza el órgano interno de control de una dependencia o entidad y descubre infracciones cuyo conocimiento y castigo sea de su exclusiva competencia, este órgano culminará el procedimiento correspondiente, aplicando las sanciones que correspondan; dicho procedimiento se encuentra contemplado en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual establece textualmente lo siguiente:

*ARTICULO 21.- La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:*

- 1.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.*

*En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.*

*Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.*

*La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.*

*Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;*

- II.- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;*
- III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.*

*La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;*

- IV.- Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.*

*Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y*

- V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.*

*La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.*

*La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.*

*En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.*

*Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.*

Como se puede observar, aunado al procedimiento administrativo, durante esta etapa, la autoridad investigadora podrá decretar la suspensión temporal de función presunto responsable, cuando lo considere conveniente para la buena conducción de las diligencias de investigación, ya que puede suceder que la permanencia en el empleo, cargo o comisión del servidor público sujeto a investigación, llegue a entorpecer el procedimiento.

La única limitante para decretar la suspensión del servidor público, presunto responsable, se da cuando su nombramiento haya sido hecho por el presidente de la república, en cuyo caso será necesaria la autorización de éste; 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.

#### 4.5.3 ETAPA DE INSTRUCCIÓN Y RESOLUCIÓN.

Concluidas las diligencias de investigación para integrar el expediente en el ámbito interno de la administración, esto es, desahogadas todas las pruebas y diligencias, se inicia la etapa de instrucción de procedimiento disciplinario, en los términos del artículo 21 de la propia ley, mismo que considera los aspectos esenciales del debido proceso, al prever el respeto a la garantía de audiencia de los inculcados, dándole oportunidades de ofrecer pruebas, alegar lo que su derecho convenga y a nombrar defensor, de conformidad con el principio de legalidad y seguridad jurídica, que exigen que las actuaciones de toda autoridad y en este caso de la administración pública se produzca a través de formas que sirvan de garantía al procesado, esto evitando que se incurra en posibles exceso en la motivación o en la tramitación del asunto, haciendo del conocimiento previo y exacto los hechos que se le imputan para que este en posibilidades de preparar sus medios de defensa.

Como se tocó anteriormente, el procedimiento administrativo disciplinario se inicia con la citación del presunto responsable, con una anticipación no menor de cinco, ni mayor de quince días hábiles, haciéndole saber la responsabilidad que se le imputa y su derecho de defensa, a fin de que pueda prepararla debidamente, haciendo del conocimiento el derecho que tiene para ser asistido de su defensor.

La audiencia se deberá llevar a cabo en los días y horas señalados, con la intervención de los interesados y con las formalidades que todo procedimiento exige, aplicando supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, y si de su desarrollo se determina la necesidad de sus nuevas diligencias por 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.

Para el mejor desarrollo de esta etapa, la autoridad instructora podrá decretar la suspensión temporal en el empleo cargo o comisión del servidor público, si este aun continúa en funciones.

Lo importante de esta etapa es que completo respecto a las disposiciones legales se prepare el expediente para que la autoridad sancionadora cuente con los elementos de convicción necesarios para emitir su resolución con la debida fundamentación y motivación, por lo que esta etapa resulta equivalente a la del proceso, que se realiza para permitir al tribunal o el juez la concentración de todos los datos, elementos, pruebas, afirmaciones y negativas y deducciones de todos los sujetos interesados y terceros que permitan, como ya se ha dicho, que el juez o tribunal este en posibilidades de dictar sentencia.

Integrado el expediente con los elementos necesarios para permitir que el juzgador se forme una clara convicción de los hechos, el procedimiento entra en la etapa de decisión, la cual tiene su esencia con la resolución, misma que deberá ser dictada en un plazo máximo de cuarenta y cinco días hábiles después de cerrada la instrucción, conclusión de la audiencia y desahogadas las pruebas, y notificarla dentro de los diez días siguientes al interesado y a su jefe inmediato o titular de la dependencia o entidad.

En el texto anterior contemplado en la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el legislador había fijado plazos menores, es decir de 30 días para resolver y 72 horas para notificar, y anterior a ésta contemplaba de tres días y veinticuatro horas, respectivamente, los cuales resultaban completamente irreales, no obstante la idea de gran eficiencia administrativa, pero con desconocimiento de los procedimientos y del volumen de asuntos que se trabajan, aunado al poco personal con que cuentan las

autoridades administrativas, por lo que resultaban utópicos, ya que era casi imposible su cumplimiento, además de que estos plazos no son preclusivos para la actuación de la autoridad, por lo que no afectan la legalidad del procedimiento, y en todo caso solo servirán para determinar la eficiencia de quienes tienen a su cargo el desarrollo del procedimiento. Ya que si no justifican el retraso en su actuación, que por las circunstancias señaladas eran fácilmente justificable, incumplirían la obligación de diligencia que establece la fracción I del artículo 8 de la actual ley de la materia., sin embargo, queda otra posibilidad que contempla la ley para ampliar el plazo para resolver al mencionar en el segundo párrafo de la fracción III del artículo 21, que la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución, a que se ha hecho referencia anteriormente, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades.

Reviste singular importancia el hecho de que el presunto responsable confiese su responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones funcionariales, en cuyo caso el artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dispone que Si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la Ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al servidor público dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños o perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, destitución o inhabilitación

Una de las modificaciones sustanciales de la creación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es sin lugar

a dudas, el dejar de contemplar la figura de abstenerse de sancionar por única vez, que se hacía notar en los términos del artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ley, en donde se contemplaba que la autoridad puede dejar de sancionar a los infractores, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, siempre que los hechos no impliquen infracciones graves, no constituyan delito, los antecedentes y las circunstancias del infractor lo ameriten, y el daño causado no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, lo que lógicamente en perjuicio del servidor público procesado.

#### 4.5.4 ETAPA DE EJECUCIÓN.

La última etapa del procedimiento sancionador se inicia con la notificación de la resolución, a la que hacíamos referencia anteriormente, ya que la sola emisión de la resolución carece de trascendencia jurídica sin el acto de notificación, puesto que como es del todo sabido, para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de válido, sea eficaz lo cual se produce con la participación del interesado al hacerlo de su conocimiento, a través de la notificación.

En los términos del artículo 30 de la ley, la ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva, pero menciona también que tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable, sin embargo, en los términos en que está redactado este artículo da lugar a confusiones cuando se refiere a la suspensión y destitución de los servidores públicos de base, ya que la sujeta "conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo " y a lo previsto en la

“legislación aplicable” y, como quedó establecido anteriormente, no se ha precisado cual debe ser esa causal de la legislación laboral.

Por tanto, se reitera que se requiere una reforma a este artículo, que reconozca a la realidad jurídica de la facultad disciplinaria expresada mediante actos administrativos, que en virtud de sus características de presunción de validez y eficacia, no están sujetos a la validación de una autoridad diferente, como lo es la laboral.

Finalmente, resulta conveniente señalar que a la sanción económica se le da la característica de crédito fiscal, con los privilegios que les corresponden para los efectos de su cobro, como ya se mencionó.

#### 4.6 MEDIOS DE DEFENSA QUE PREVEÉ LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como todo sistema jurídico, no estaría completo sin la debida estructuración de los medios de impugnación en contra de la imposición de las sanciones disciplinarias, toda vez que resulta sumamente indispensable que el funcionario público se encuentre protegido contra las posibles arbitrariedades del superior jerárquico o bien de la autoridad administrativa sancionadora, para lo cual se deben otorgar garantías que le permitan la defensa legítima de sus derechos contra las acusaciones formuladas, en un procedimiento administrativo disciplinario, y para ello cuenta con diversos medios para inconformarse por las determinaciones de la autoridad, que afectan su esfera y que pasaremos a analizar.

##### 4.6.1 RECURSO DE REVOCACIÓN.

Es cierto que aunque no existieran procedimientos especializados en esta materia, nuestro sistema jurídico tiene un régimen judicial de control de

los actos de autoridad, en los términos del artículo 103 de la Constitución Federal, que establece la competencia de los tribunales de la Federación para resolver toda controversia que se suscite por Leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal y por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal; como se observa existen medios de defensa contemplados, englobados en sus tres fracciones pero que abarcan una serie de actos de autoridad, que se podría decir en su totalidad, más sin embargo, la existencia de medios prejudiciales de control de legalidad dan mayores posibilidades de defensa, en vías de una adecuada justicia administrativa, en donde se otorga a los administrados, en defensa de la actividad ilegal de la Administración, la posibilidad de exigir la indemnización por la lesión que aquella ocasiona en los derechos o intereses de quienes no estaban obligados a soportar dicha lesión y que fue impuesta de manera injusta.

El hecho disciplinario de la función Pública prevé dos procedimientos especializados para la defensa de los servidores públicos ante la imposición de sanciones disciplinarias: uno, mediante el recurso administrativo de revocación, y el otro a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El trámite del recurso administrativo se encuentra regulado en el artículo 26 de la ley, del cual es importante destacar diversos aspectos tales como que su interposición es optativa respecto a juicio de nulidad, ya que en todo caso se puede acudir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación, sin que se tenga que agotar previamente el recurso de revocación, lo que significa que no se tiene que estar a lo que establece el principio de la definitividad de la instancia; ahora bien si se opta por el recurso, deberá interponerse ante la propia autoridad sancionadora, dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la resolución en que se impone

la sanción, es decir que el cómputo empezará a correr desde el momento en que es notificada la resolución al responsable y no en el momento en que se realiza la resolución, además el recurrente deberá expresar mediante escrito, los agravios que le cause la resolución recurrida, acompañando copia de ella, constancia de su notificación, y la proposición de las pruebas que considere pertinentes para apoyar sus afirmaciones; es importante mencionar que se establecen como plazos: treinta días para emitir la resolución correspondiente, contados a partir de que se hayan desahogado las pruebas, y setenta y dos horas, como máximo, para notificarla, como a continuación se transcribe textualmente las normas a las que se deberá sujetar la tramitación del recurso:

**ARTICULO 26.-** *El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.*

*La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:*

*I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;*

*II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y*

*III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.*

**ARTICULO 27.-** *La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:*

*I.- En tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación, y*

*II.- En tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:*

*a) Que se admita el recurso;*

*b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente, y*

*c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.*

Por tanto, podemos decir que la interposición de dicho recurso es optativa para el particular, sin embargo, la regulación del recurso de revocación contemplada en los artículos 26 y 27, en su texto original, dio lugar a confusiones, por que parecía que se trataba de dos recursos diferentes, debido a que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos conforme el artículo 71, se pensaba que era un recurso que operaba cuando la sanción la impone el superior jerárquico y otro, en los términos del artículo 73, que aplicaba en contra de cualquier tipo de resolución de la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Esto sucedió así hasta que el Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa, decide resolver el amparo directo 813/89, el 21 de junio de 1989, manifestando al respecto que "Los recursos a los que se refieren los artículos 71 y 73 de la ley de la materia, si bien proceden en contra de actos de autoridades distintas, sin embargo los elementos esenciales (su establecimiento en ley y la existencia de un acto administrativo) y secundarios (términos, termino, periodo probatorio, momento en que empieza a correr el termino, requisitos para la suspensión, entre otros), son comunes a ambos recursos, ya que la distinción en cuanto a su procedencia ante el superior jerárquico o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, únicamente obedece a que ambos órganos tienen competencia para aplicar sanciones administrativas..."

Pero toda la confusión fue resuelta con la reforma de julio de 1992, al dejar claro que se trata de un solo recurso en contra de las resoluciones dictadas conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expresamente contenido en el artículo 71 de la Ley, y la opcionalidad de su interposición ante la autoridad administrativa, o la interposición del juicio ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, conforme al diverso 73 de aquel ordenamiento.

La importancia de esta reforma se confirma con el hecho de que para la aclaración del texto que anteriormente tenían los artículos 70, 71 y 73 de la ley había sido necesaria la jurisprudencia y precedentes del Tribunal Fiscal de la Federación y la emisión de criterios por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito. Así tenemos que fue necesario precisar que los medios de defensa a que hacían referencia los artículos 72 y 73 de la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aunque se trataba de dos recursos en contra de actos de distintas autoridades, sus elementos esenciales eran comunes a los dos, por lo que en esencia se estaba en presencia de un mismo medio de defensa.

La existencia de ambas vías de impugnación de las sanciones disciplinarias representa una ventaja para el servidor público, ya que puede seleccionar el medio de defensa que considere más adecuado; pero como es el tema principal de estudio del presente trabajo de tesis, existen inconvenientes, en cuanto a la falta de uniformidad en los términos para su interposición, ya que en el caso del recurso administrativo es el de 15 días, y en el juicio es de 45, conforme al artículo 207 del código fiscal de la federación; así mismo el recurso de revocación se promueve ante la propia autoridad que emitió el fallo, la cual difícilmente cambiará el sentido de la resolución, por que eso significaría revocar sus propias resoluciones y aceptar que juzgo de manera equivocada al pronunciarse en sentido diverso al inicialmente emitido.

Es importante hacer notar que si se opta por la interposición del recurso de revocación, se debe tomar en cuenta el principio de "litis cerrada" que la jurisprudencia de la Suprema Corte determinó para estos casos, de tal forma que cuando se pretenda impugnar la resolución recaída en el recurso administrativo, no será posible hacer valer nuevos o diferentes argumentos de los que fueron inicialmente planteados, por lo tanto, desde la interposición del recurso deben hacerse todos los planteamientos de defensa que puedan proceder.

#### 4.6.2 JUICIO DE NULIDAD.

Por otra parte, el servidor público sancionado tiene como medio de defensa el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, previsto en el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismo que establece lo siguiente:

***ARTICULO 28.-** En los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, las sentencias firmes que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En el caso de ser revocada o de que la modificación así lo disponga, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.*

*El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá otorgar la suspensión cumpliendo los requisitos a que se refiere el artículo anterior.*

*No procederá la suspensión de la ejecución de las resoluciones administrativas que se impugnen mediante la interposición del recurso o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tratándose de infracciones graves o casos de reincidencia.*

Como se podrá observar, el Juicio puede intentarse directamente en contra de la resolución en la que se impuso la sanción, cuando el interesado no desee acudir ante la propia autoridad administrativa; pero si usó la vía del recurso, deberá esperar a que la autoridad administrativa resuelva el recurso de revocación para promover ante el Tribunal en caso de que la resolución sea contraria a los intereses del servidor público sancionado, ya que si impugnara la resolución originaria se sobreseería el juicio de nulidad por improcedente, en los términos de las fracciones VI y II de los artículos 202 y 203 del Código Fiscal de la Federación, respectivamente.

Ahora bien, el juicio de nulidad se sustanciará ante la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que corresponda, en razón del domicilio fiscal del servidor público sancionado y conforme al procedimiento que al efecto se establece en el título VI del Código Fiscal Federal, tal como lo señala el artículo 24 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aunque en algunos casos pueden

presentarse problemas para determinar cual es el domicilio fiscal del servidor público sancionado, por falta de actividades de éste, y aunque se aplique el artículo 10 del referido código, que establece el domicilio fiscal de los contribuyentes, no debemos olvidar de que puede darse el caso de que el sancionado no quede incluido en los sujetos obligados a obtener su registro federal de contribuyentes, por no ser de los sujetos que deban presentar declaraciones periódicas o que estén obligados a expedir comprobantes fiscales, en los términos del artículo 27 del referido código fiscal.

Con relación al cumplimiento de las sentencias que se dicten a favor de los servidores públicos, se precisó que la restitución en el goce de los derechos estará a cargo de la dependencia o entidad en la que éstos presenten o hallan presentado sus servicios, ya que no obstante que las prestaciones económicas son a cargo del patrón, en diversos juicios se llegó a condenar a la Secretaría de la Función Pública al pago de salarios caídos, cuando por instrucciones de ésta globalizadora del control, el servidor público había sido destituido, de conformidad con lo que establece la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en sus numerales 29 y 30, como a continuación se pasa a transcribir:

**ARTICULO 29.-** Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser impugnadas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, según corresponda.

**ARTICULO 30.-** La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables.

Por su parte, tenemos que otro de los aspectos, que han representado problemas para los servidores públicos sancionados, que obtienen sentencias a su favor, es la restitución de sus derechos, puesto que las

sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, carecen de ejecutividad, y a pesar de que en ellas se ordene dicha restitución, en el ámbito contencioso administrativo no era posible ejercer acción alguna en contra de la falta de cumplimiento por parte de la autoridad, ya que el recurso de queja ante el propio tribunal sólo procede en contra del cumplimiento deficiente o en exceso, así como en contra de la indebida repetición del acto, situación que en la actualidad quedó atendida en las modificaciones y reformas realizadas en los ordenamientos jurídicos que regulan la materia.

También se presentaba el caso de que las prestaciones eminentemente laborales, como es la restitución en el empleo y el pago de los salarios caídos caen fuera de la competencia de los órganos jurisdiccionales en materia administrativa, por considerarse pretensiones de carácter meramente laboral y la acción fiscal es autónoma, ya que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como su nombre lo dice es de carácter administrativo y se concreta al control de legalidad de los autos y resoluciones de las autoridades del ramo.

#### 4.6.3 EXTINCIÓN DE LA FACULTAD PARA SANCIONAR.

El ejercicio de la facultad disciplinaria de la autoridad administrativa se encuentra sujeta a un plazo, y en caso de que no se ejerza en ese tiempo la Ley declara extinguido su derecho. La extinción de esta facultad constituye la prescripción, regulada en el artículo 34 de la Ley de la Materia, en dos supuestos, que se diferencian en razón de la gravedad de la conducta del infractor, como a continuación se transcribe:

**ARTICULO 34.-** *Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.*

*En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.*

*La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.*

El numeral de referencia dispone en la actualidad que la facultad del de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades para sancionar a los infractores, prescribirá en tres años, hipótesis que fue reformada en virtud de que en el artículo 78 de la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el periodo comprendido era de un año si el beneficio obtenido o el daño causado no excede de diez veces el salario mensual vigente en el distrito federal, y en tres años en los demás casos, plazos que empiezan a correr el día siguiente a la realización de los hechos ilícitos o a su cesación en caso de infracciones continuas.

Al respecto, la reforma aludida resulta ser más precisa ya que la regulación de la prescripción en los términos del referido artículo 78 plantea el problema de que los plazos para el ejercicio de la facultad disciplinaria se diferencian sola mente en la razón de la cuantía de la infracción, sin considerar otros elementos significativos que pueden determinar la gravedad de ilícito, aunque no tengan un contenido económico, ya que conforme a la fracción primera del artículo en comento el procedimiento para la infracción tendría que iniciarse dentro del año pasado a la comisión de la infracción, cuando estamos frente a las de la naturaleza instantánea, pero si se trata de las infracciones de carácter continuo el plazo deberá computarse a partir del momento en que la misma hubiere cesado, por tanto, el sancionar únicamente desde el punto de vista económico, como único elemento para el establecimiento de los plazos de prescripción, resulta inadecuado por que se puede interpretar que solo puede incluir infracciones en que se hayan causado daños o hayan generado beneficios económicos al servidor publico infractor, con lo cual se dejan de considerar otras violaciones a las obligaciones de los servidores públicos, que sin tener un contenido económico pueden llegar a vulnerar valores fundamentales como la lealtad, la eficiencia, la imparcialidad y la eficacia, y no obstante ello, la facultad para

imponer las sanciones correspondientes se extinguían en un año, a partir de la realización de los hechos constitutivos de la infracción, por lo que la reforma realizada se aprecia fue de manera acertada.

No obstante lo anterior tenemos que la diferencia de plazos se estableció de acuerdo con la gravedad de la infracción, para lo cual se debe tomar en cuenta las conductas que el propio legislador considera como graves en términos de lo establecido en el antepenúltimo párrafo del artículo 13, en relación con el 8 de la ley de la materia, dejando a un lado el dolo, la mala fe, la reincidencia, la cuantía y la trascendencia de la conducta infractora en el ejercicio de la función pública, para determinar la gravedad de la infracción.

Esta nueva reglamentación que contempla el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, resulta trascendental, en el sentido de que no se debe olvidar que en muchos casos el incumplimiento de las obligaciones que impone el ejercicio de la función pública no es conocido de manera inmediata, sino hasta que se realizan revisiones de control, al término de un periodo, en la glosa del ejercicio presupuestal, en la revisión de la cuenta pública, o como consecuencia de las denuncias que se presentan, y para su identificación se requieren investigaciones previas, por lo que en muchas ocasiones el término resultaba ser insuficientes para el ejercicio de la facultad sancionadora.

#### 4.7 ARTÍCULO 26 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, contempla el recurso de revocación, pero es necesario mencionar que en ocasiones se identifican los conceptos de, medios de impugnación y de recursos, como si estas expresiones fueran sinónimas, sin embargo, la doctrina considera que los recursos sólo son una especie de los

medios de impugnación, que vienen a ser el género. Además de los recursos, que son la especie de medios de impugnación más importantes, existen otras especies. tales como promoción de un ulterior proceso, la reclamación sobre nulidad de actuaciones, etc.

#### 4.7.1 CONCEPTO DE RECURSO.

La palabra recurso proviene del sustantivo latino “recursos” que significa la acción de recurrir, ahora bien, el verbo recurrir alude a la conducta por la que un sujeto se dirige a otro para obtener alguna cosa, lo que aplicado a la materia, la palabra recurso ha sido registrada gramaticalmente como la acción que se reserva el sentenciado para acudir a otro juzgador con facultades para revisar lo realizado por el juez anterior.

Para Alcalá-Zamora, los medios de impugnación “son los actos procesales de las partes dirigidos a obtener un nuevo examen, total o limitado a determinados extremos, y un nuevo proveimiento acerca de una resolución judicial que el impugnador no estima apegada a Derecho, en el fondo o en la forma, o que reputa errónea en cuanto a la fijación de los hechos.”<sup>74</sup>

“Los recursos se caracterizan por ser medios de impugnación que se plantean y resuelven dentro del mismo proceso; combaten resoluciones dictadas en el curso de éste o bien impugnan la sentencia definitiva, cuando todavía no es firme, abriendo una segunda instancia dentro del mismo proceso.”<sup>75</sup>

Debido a que la administración pública, siempre debe ajustar sus actos a las normas jurídicas que regulen su actividad, en ocasiones no se cumple con esos requisitos ya por inexacta aplicación de la ley o por indebida interpretación de la misma e incluso por arbitrariedades, ante estas circunstancias, ha sido

---

<sup>74</sup> Cit. por *Ibidem* pág. 179.

<sup>75</sup> *Ibidem* pág. 183.

necesario crear medios idóneos de defensa, que estén al alcance del particular afectado para poder combatirlos.

Para diversos juristas el acto administrativo ha sido objeto de frecuentes discrepancias en cuanto a su concepto, pero de manera simple se puede decir que es el medio por el cual se manifiesta la actividad administrativa, es decir, es la exteriorización de la actividad de carácter jurídico que realiza el Estado, por lo tanto, en el puede recaer un recurso administrativo, es decir, ante una ejecución de la autoridad de naturaleza administrativa, el recurso administrativo será el encargado de crear, modificar, reconocer o extinguir situaciones jurídicas subjetivas, emanadas de un acto administrativo y cuyo fin es la satisfacción de un interés particular.

Sobre este orden de ideas podemos entender el porque algunos autores consideran que la naturaleza del recurso administrativo es un acto jurisdiccional, toda vez que existe una controversia entre el particular afectado y la administración que ha realizado el acto, de tal manera que esta última tiene que poner fin a esa controversia.

También se considera que el recurso está organizado en las leyes con un procedimiento semejante al procedimiento judicial, pues en el se establecen formalidades especiales para iniciarlo, términos para ofrecer pruebas, audiencias, así como cumplir con el principio de definitividad, que de igual forma en varias leyes se establecen que el particular afectado con una resolución administrativa puede optar, para reclamarla, entre el recurso y el procedimiento judicial, haciendo notar la gran diferencia que ambos procedimientos son completamente distintos tanto en su contenido como en su forma y en la manera de proceder.

#### 4.7.2 CLASES DE RECURSOS.

Los derechos de los gobernados contra los actos de autoridad que no se sujeten a los principios de legalidad que hicimos alusión, deben de estar

protegidos a modo de dar a su titular los medios adecuados para combatir dichos actos, entre los que se encuentran los recursos que se dan en diversas ramas del derecho como por ejemplo administrativos, civiles, penales, entre otros.

Sin embargo, al no cumplirse eficazmente la función del estado, y toda vez, que nuestra actual administración pública no cumple con su cometido, y no se puede quedar desprotegido el sujeto agraviado por los actos reclamados al ente administrativo, ha sido necesario tener en cuenta que existen medios directos para alcanzar dichos fines, entre ellos se encuentran los llamados medios directos y que la ley establece para la protección de los derechos de los particulares los podemos clasificar, según las autoridades que deben intervenir, en remedios o recursos administrativos.

La doctrina de manera genérica ha clasificado a los recursos desde diferentes puntos de vista, como a continuación se pasa a exponer:

Frívolos.- son los que no tienen razones verdaderas para hacerlo valer o por tener razones ilegales.

- Serios.- son los que no hay duda de que sean verdaderos recurso legales.
- Improcedentes.- cuando se han hecho valer contra una resolución impugnada con un medio distinto de impugnación.
- Procedentes.- es cuando el recurrente ha escogido como recurso el establecido por el legislador para combatir la resolución de que trate.
- Fundado.- es cuando los preceptos legales que invoca el recurrente, como violados en la expresión de agravios, las partes referidas de la sentencia recurrida y los motivos de violación invocados, conducen a considerar que la violación existe produciéndose una modificación o revocación de la sentencia impugnada.
- Infundado.- es cuando los elementos aportados por el recurrente no son suficientes para concluir que hay alguna necesidad de alterar la sentencia o resolución impugnada.

Frente a esta clasificación tenemos a los recursos que se tramiten y resuelven ante órgano distinto o al superior jerárquico como ocurre con las siguientes apelaciones, en las que en seguida se trataran particularmente:

Recurso de Revocación, Apelación, Reposición, Queja, Responsabilidad, extraordinaria, entre otros.

Ahora bien, por lo que hace a los recursos administrativos también tenemos que son varias las clasificaciones que se han hecho, sin embargo señalaremos los que son más aceptados usualmente por la doctrina.

I.- Por la autoridad ante quien se hacen valer.

- 1.- Ante la que dicto el acto.
- 2.- Ante una jerarquía superior.
- 3.- Ante un órgano diferente.

II.- Por quien lo interpone.

- 1.- El directamente afectado por el acto.
- 2.- Un tercero indirectamente afectado.

III.- Por la materia a que corresponde dentro de lo administrativo.

- 1.- En atención a los diferentes actos que pueden pronunciar los secretarios de Estado, jefes de departamento y autoridades dependientes de ellos.

IV.- Por el ordenamiento que lo establece.

- 1.- Recursos administrativos admitidos en la ley.
- 2.- Recursos administrativos establecidos en reglamentos autónomos.

#### 4.7.3 RECURSO DE REVOCACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

El recurso de revocación en materia administrativa, se encuentra debidamente definido en los artículos 25 y 26 de la Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismos que se pasan a transcribir.

**ARTICULO 25.-** Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

**ARTICULO 26.-** El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;

II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y

III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

De donde se puede ajustar con lo que algunos de nuestros tratadistas mencionan al señalar que el recurso administrativo debe contener ciertos elementos, algunos de esencia y otros de forma, que son los siguientes y que se deben aplicar en el de forma específica en el recurso de revocación del que se hace referencia:

1.- Existencia de una ley que lo prevenga. Este primer elemento guarda íntima relación con el artículo 158 del Código Fiscal de la Federación, que señala para que proceda el recurso, la necesidad de que esté legalmente establecido.

2.- La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente. Este es requisito esencial, ya que su legalidad será objeto a estudio en el recurso.

3.- Que esa declaración pare perjuicio al recurrente. Sólo quien resulte lesionado en sus intereses, podrá hacer valer el recurso; si dicho acto no afecta de

inmediato a algún administrado, solo podrá recurrirlo hasta que su aplicación sea concreta.

4.- La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso. Son elementales los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso.

5.- Una ley que determine la autoridad competente ante la cual se debe interponer. Esto implica que la ley debe consignar cuál será la autoridad con facultades para conocer del recurso, que bien podrá ser a quien dictó el acto o una de más jerarquía.

6.- La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas y términos.

7.- La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.

8.- Admisión de pruebas. Da al particular inconforme la posibilidad de demostrar la ilegalidad de la resolución recurrida a través de las pruebas que ofrezca.

9.- Obligación de resolver. Se traduce en seguridad para el recurrente de que oportunamente se dictara sentencia.

Ahora bien, en atención al objeto de los recursos administrativos, los podemos definir como los medios por los se presencie la revisión de un acto administrativo, ya por la autoridad que lo dictó, ya por otra autoridad jerárquicamente superior a aquélla, sin embargo resulta conveniente que en materia de responsabilidades administrativas sea a través de autoridad distinta, para lograr su objeto fundamental del recurso que es lograr un nuevo análisis de la declaración administrativa combatida, a efecto de que se determine si ha de subsistir, modificarse o anularse, la resolución que se combate, pero con un punto de vista de una autoridad distinta a la que emitió el fallo, para asegurar la objetividad de la nueva resolución, toda vez que en múltiples ocasiones cuando se tramita el recurso ante la misma autoridad que emitió la resolución, en la mayoría de los casos esos fallos se confirman, por lo que pierde credibilidad la eficacia del recurso y no se está logrando su fin.

Lo anterior es de considerarse así debido a que el recurso que se hace valer ante la misma autoridad que dictó la resolución que se estime ilegal debe ser denominado reconsideración, ya que como su nombre lo indica, un órgano administrativo vuelve a considerar una situación ya determinada por él, para establecer si la afirma, la modifica o la anula de acuerdo con la convicción a que llegue con los elementos que el particular tiene que aportarle, lo que difícilmente puede cambiar su determinación, toda vez que dentro del procedimiento administrativo disciplinario, el servidor público involucrado ya expuso sus razones, argumentos y medios de prueba para comprobar su inocencia, de tal suerte que la autoridad administrativa ya tiene en base a todo esto fue que llegó a la determinación que se manifiesta en la propia resolución, por lo tanto, si el recurso de revocación es analizado por autoridad distinta a la que emitió el fallo, tendremos que el recurso por sí mismo cumple su objetivo, al ordenar a la autoridad que emitió la resolución que debe variar el contenido de su resolución o tal vez hasta anularlo.

Gabino Fraga, comenta que en nuestra práctica legal se ha usado la reconsideración, aun sin existir la ley que la establezca con características de un recurso, con base solamente en el derecho de petición en el artículo 8º Constitucional, que no tiene límite en el tiempo para su ejercicio, cuestión que brevemente analizaremos en los párrafos posteriores.

Es conveniente lo anterior en virtud de que, el posterior estudio que se realice de la resolución administrativa, por la nueva autoridad, tiene la ventaja de que se debe hacer un examen más profundo del caso y ya no serán únicamente los razonamientos de la autoridad que sancionó, si no que contará con otro punto de vista, el del recurrente, lo que le permitirá, en su caso, sostener más firmemente el criterio que sustentó o bien modificarlo o anularlo para evitar una resolución ilegal e incluso arbitraria sin necesidad de seguir un trámite prolongado.

Se debe tener en cuenta que el recurso de revocación, constituye un medio legal de que dispone el servidor público sancionado, en virtud de que se

encuentra afectado en sus derechos o intereses por un acto de autoridad en el ámbito administrativo, es por ello que en los términos legales de justicia e imparcialidad, debe ser promovido y resuelto por autoridad administrativa distinta a la que emitió la resolución para que se realice una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo y así otorgar a la figura del recurso de revocación la importancia que reviste, ya que en la actualidad los sancionados optan por acudir directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a interponer el juicio de nulidad ante la certeza de que si optan por el recurso, muy probablemente la resolución se confirmará de nueva cuenta.

Así mismo, debemos recordar que la interposición del recurso no suspende la ejecución del acto reclamado, ya que para ello en primer término, como lo dispone el artículo 27 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, sólo si lo solicita el promovente, siempre y cuando ocurran los siguientes supuestos:

- I.- En tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación, y
- II.- En tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:
  - a) Que se admita el recurso;
  - b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente, y
  - c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Lo anterior es así debido a que el recurso administrativo tiende a hacer prevalecer un interés privado que a juicio del impugnador del acto ha sido ilegalmente lesionado, mismo que no puede sostenerse de manera general esto es, que el interés público debe prevalecer en todo momento ante el interés

particular, pero no por eso nunca debe de otorgarse la suspensión del acto recurrido, ya que en ocasiones en donde se reúnen estos requisitos es procedente otorgarlo con sus debidas particularidades.

Por último es importante mencionar que durante el estudio del presente trabajo se ha observado que existe controversia entre el estudio de la naturaleza jurídica del recurso de revisión, ya que antagónicamente invade la esfera formal y material el aspecto jurisdiccional, como el administrativo.

Decidir parcamente sobre cual es la verdadera esfera de este recurso de revisión es una tarea muy difícil y complicada, sin embargo nos atreveremos a analizar brevemente la compostura de estos dos ámbitos de competencia.

Por una parte debemos entender que la función formal de los tribunales judiciales es la de impartir justicia, sin embargo vemos que en el quehacer judicial se realizan funciones meramente propias del poder ejecutivo y que vendrían siendo meramente actos formales que le corresponden a la esfera administrativa, pero que materialmente las realiza el poder judicial como lo son el nombramiento de jueces, secretarios etc. y de igual forma el poder ejecutivo realiza funciones que formalmente corresponden al poder judicial, pero que materialmente las ejecuta el poder ejecutivo, como lo pueden ser la conciliación en las juntas laborales de conciliación y arbitraje, que aunque formalmente no dirimen controversias, materialmente imparten justicia..

#### 4.7.4 RECURSO DE REVOCACIÓN EN MATERIA PENAL.

Dada la inminente necesidad de la existencia de normas que pudieran aplicarse a los problemas que se presentan en el procedimiento con motivo de la equivocada u errónea aplicación del Derecho Penal o sustantivo por el Estado, a través de las personas físicas que lo representan y cuya actuación debe ser equitativa, ya que no debe ser contraria al espíritu de la norma, surgen los medios de impugnación y solo a través de los recursos penales, en que habrá de

devolver el curso al procedimiento penal, protegiendo de esta forma a todos los que en él intervienen y lograr el fin último del derecho y principios fundamentales de toda actuación procesal, tales como la legalidad, la obligatoriedad, la inmediación, la concentración de los actos procesales, la identidad del Juez etc.

En el derecho penal el recurso de revocación es un medio de impugnación, también considerado recurso legal para aquellas resoluciones o autos en contra de los cuales no procede el de apelación, y cuyo objeto es que el juez o tribunal que las dictó las deje sin efecto

El recurso de revocación es un medio para impugnar las resoluciones que, a juicio de quien impugna pueden estar mal dictadas, ser erróneas o estar alejadas del derecho, se interpone por las partes en contra de resoluciones simples, que se denominan decretos o resoluciones de trámite, teniendo por objeto que el auto contra el cual se interpone para que previo estudio que haga el órgano jurisdiccional, lo reconsidere para que con el acto impugnado se realice su reposición a la resolución por el Tribunal recurrido o en caso contrario, confirme el auto impugnado.

La mayoría de los juristas coinciden en que en el proceso penal, el medio de impugnación es procedente siempre que el Código Procesal Penal no autorice la apelación contra la resolución de que se trate.

Es un derecho para el procesado, el defensor, el Ministerio Público y el Ofendido, quienes tienen derecho a solicitar la revocación, y por otra parte se considera que para el órgano jurisdiccional es una obligación atender la inconformidad en contra de lo resuelto y en caso de procedencia revocar su resolución.

Se dice que se puede dividir de forma genérica en dos, cuando son recursos ordinarios y horizontales en virtud de que se promueven en la misma instancia, ante el juzgado de Distrito o de primera instancia en donde se

promueve el juicio correspondiente y son recursos extraordinarios en segunda instancia pero antes de ser dictada la sentencia.

El Código Federal de Procedimientos Penales al respecto prescribe en el artículo 361. Solamente los autos contra los cuales no se conceda por este Código el recurso de apelación, serán revocables por el Tribunal que los dictó, sin embargo no es posible revocar la sentencia impugnada por el mismo juez que la dictó. También lo serán las resoluciones que se dicten en segunda instancia antes de la sentencia y procede ante el órgano jurisdiccional autor de la resolución impugnada, Juez de instrucción; quien directamente resuelva.

El recurso de revocación procede siempre que no se conceda el recurso de apelación. Sin embargo ningún juez ni tribunal, podrá revocar la sentencia que dicte, consecuentemente, dentro de un proceso penal, todas, absolutamente todas las determinaciones judiciales son recurribles, algunas en apelación y las restantes, en revocación, las primeras son las que menciona el artículo 366 del Código Federal de Procedimientos Penales, tales como las sentencias o autos, y los proveídos del tribunal superior son recurribles en reposición, según se desprende de la literalidad del precepto, por no ser ya apelables.

El recurso de Revocación se interpondrá por escrito en donde se hará mención del acto impugnado, la autoridad que emitió el auto, y la petición de dejar sin efecto la misma fundamentando debidamente los motivos que conforme a derecho deberán respetarse por la propia autoridad, dentro del plazo que otorga el Código Federal en el artículo 362, mismo que establece que el plazo para interponer el recurso de revocación y ofrecer pruebas será de cinco días, contados a partir de que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna, sin embargo el Código del Distrito Federal indica en el artículo 413, que deberá ser interpuesto en el momento de la notificación o al día siguiente hábil, posteriormente el Tribunal resolverá el recurso oyendo a las partes en una audiencia que se efectuará dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación que se haga a la parte que no interpuso el recurso, acerca de la admisión de éste, en la audiencia se desahogarán las pruebas ofrecidas, se

escuchará a las partes y se dictará resolución, contra la que no procede recurso alguno, si no es posible que en esa audiencia concluya el desahogo de pruebas, el juez podrá convocar, por una sola vez, a otra audiencia.

También se podrá desahogar en forma verbal donde la autoridad deberá oír a las partes en una audiencia que se efectuará posteriormente a la notificación que se haga a la parte que no interpuso el recurso, y en ese momento se deberán desahogar las pruebas que conforme a derecho se consideren supervenientes, como lo contempla el Código Federal de Procedimientos Penales.

Para el Código Federal este procedimiento es muy sencillo ya que una vez interpuesto el recurso de revocación el Tribunal lo resolverá oyendo a las partes en una audiencia que se efectuará dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación que se haga a la parte que no interpuso recurso en contra de la admisión de este, posteriormente en la audiencia se desahogarán las pruebas ofrecidas, se escuchará a las partes y se dictará resolución en el mismo acto, resolución contra la que no procederá recurso alguno, y si en esta audiencia no es posible desahogar en forma concluyente las pruebas, el juez podrá convocar a una segunda audiencia por una sola vez.

#### 4.7.5 RECURSO DE REVOCACIÓN EN MATERIA CIVIL.

Como ya se mencionó anteriormente, el recurso es una institución jurídica procesal que permite al mismo órgano que la dictó o a uno superior, examinar una resolución jurisdiccional dictada, a efecto de determinar si se revoca, modificar o confirma.

En materia civil tenemos diferentes recursos como lo es el de revocación, que según el artículo 685 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, se da en aquellos casos en que la sentencia no sea apelable, la revocación será procedente contra todo tipo de resoluciones con excepciones de

la definitiva, como por ejemplo, los autos que declaran la caducidad de la instancia, el auto que niega una diligencia preparatoria, el auto que desecha alguna prueba, el auto definitivo que paraliza o pone término al juicio haciendo imposible su continuación, entre otros.

Como se podrá observar el recurso de revocación no tiene gran dificultad, debido a que se da dentro del procedimiento en los casos en que la sentencia no sea apelable, más sin embargo, tenemos una gran variedad de recursos en materia civil, de los cuales haremos mención, por su importancia a algunos de ellos.

El Recurso de Apelación, es aquel en virtud del cual un tribunal de segundo grado, a petición de parte legítima, revoca, modifica o confirma una resolución de primera instancia, el cual tiene por objeto que el superior confirme, revoque o modifique la resolución del inferior. Este medio de defensa lo pueden hacer valer la persona que creyere haber recibido algún agravio, como lo es el litigante, además los terceros que hayan salido al juicio y los demás interesados que estiman les perjudica la resolución judicial, a manera de ejemplo, en algunos casos en donde procede es en las sentencias definitivas en los juicios ordinarios, con la salvedad de asuntos que traten de interdictos, alimentos y diferencias conyugales, en los cuales la apelación será admitida en el efecto devolutivo; en los autos definitivos que paralizan o ponen términos al juicio haciendo imposible su continuación, cualquiera que sea la naturaleza del juicio y en las sentencias interlocutorias que paralizan o ponen término al juicio haciendo imposible su continuación.

Por lo que hace al Recurso de Reposición, se dice que es equivalente a la revocación, pero, éste se da en la segunda instancia y es procedente respecto de decretos y autos que son impugnables en segunda instancia y se da a través de la reposición, en donde la parte contraria al recurrente deberá contestar el escrito de reposición y por tanto, los agravios, dentro de un término de tres días.

También tenemos el Recurso de Queja, que se dice es un medio de impugnación que se concede al afectado contra actos u omisiones del juez, del ejecutor o del secretario, ante el superior jerárquico, en los casos y conforme al procedimiento que marca la ley. Dicho recurso tiene su fundamento jurídico en el artículo 723 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y se da contra el juez que se niega a admitir una demanda o desconoce de oficio la responsabilidad de un litigante antes del emplazamiento; respecto a las interlocutorias dictadas para la ejecución de sentencias; contra la denegación de apelación y en los demás casos fijados por la ley.

Por lo que hace al Recurso de Responsabilidad, se trata de un juicio ordinario civil para exigir a la persona, física, que ha ocupado el cargo del juez o magistrado, una responsabilidad civil, el cual debe reunir algunos requisitos de procedibilidad, como lo es el que no puede interponerse la demanda de responsabilidad civil sino hasta que se haya concluido el pleito o causa que dio origen al juicio de responsabilidad, bien por sentencia o auto firme, para lo cual la demanda de responsabilidad ha de intentarse dentro del año siguiente al día en que se hubiere dictado la sentencia o auto firme que puso fin al pleito.

En el caso de la apelación extraordinaria, el objeto de la interposición de tal recurso no es simplemente la revocación o modificación de la sentencia o resolución del inferior, sino la nulificación de lo actuado en forma indebida, para que se reponga el procedimiento, por lo tanto, no es considerada una auténtica apelación sino más bien se trata de una actividad procesal tendiente a la anulación de la sentencia y de todo el procedimiento anterior, misma que se contempla en el artículo 717 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y se da cuando se hubiere notificado el emplazamiento al reo, por edictos, y el juicio se hubiere seguido en rebeldía; cuando no tuviere representados legalmente el actor o el demandado, o siendo incapaces, las diligencias se hubieren entendido con ellos; cuando no hubiere sido emplazado el demandado conforme a la ley y cuando el juicio se hubiere seguido ante un juez incompetente, no siendo prorrogable la jurisdicción.

La apelación extraordinaria ha de presentarse ante el juez que dictó la sentencia definitiva, mismo que podrá desechar el recurso únicamente cuando resulte de autos que fue presentado en forma extemporánea o cuando el demandado apelante haya contestado la demanda o se haga expresamente sabedor del juicio. La sentencia que decide sobre la apelación extraordinaria no admite más recurso que el de responsabilidad.

#### 4.7.6 APLICACIÓN EN LA PRÁCTICA DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Anteriormente analizamos las formas que existen para que los administrados hagan valer sus excepciones, cuando existan, sobre la administración y que de esta manera al interponer estas se traduzcan en recursos legales para su defensa.

Sin embargo, también hemos visto que dichos medios de defensa no siempre cumplen con la finalidad revisora y en su caso modificadora de dichos recursos, razón por la cual se considera necesario realizar modificaciones a el control jurisdiccional dentro de la administración pública.

En el actuar de la Administración Pública, debemos considerar que la aplicación de la justicia y resolución a un hecho específico se encuentra en manos del ser humano, quien puede equivocarse y cometer errores propios de su naturaleza, influenciado por las pasiones, los intereses en pugna y otras circunstancias que rondan el ámbito de la justicia, provocando la mala fe, el quebrantamiento del deber, mismo que se encuentra debidamente estatuido en la ley y que en ocasiones se hace de lado por los motivos mencionados.

Por eso, en prevención de males irreparables que pudieran romper con el concepto de justicia, las leyes nos conceden la posibilidad de inconformarnos a través de diversos medios de impugnación, que tienen como finalidad evitar el

indebido actuar de los procesos y que esto produzca resoluciones injustas que, a juicio de quien resiente el daño directa o inmediatamente por la conducta o hecho ilícito así lo considere.

Luego entonces, tenemos que el recurso de revocación debe proporcionar los instrumentos procesales necesarios para que a través de ellos el servidor público que interviene en el procedimiento administrativo disciplinario, pueda inconformarse con la resolución que le produzca algún tipo de agravio o daño, ya que ante la ingerencia humana, es muy probable la existencia de vicios en los que se pueden incurrir, ya por malicia, apatía, sentimientos o simplemente por las dificultades propias de su función, por lo que dichos medio de impugnación habrán de reestablecer al cause correcto, es decir se deberá sustanciar ante autoridad distinta a la que emitió el fallo, debido a que en la practica pocos son los sujetos que utilizan este medio de impugnación, debido a que, como ya se mencionó, en ocasiones las resoluciones se emiten en base a sentimientos o apatía, lo que muy lejanamente da la posibilidad de que la misma autoridad que emite su resolución cambie el sentido de la misma, por lo que el recurso esta cayendo en el desuso, debido a que los litigantes de la materia prefieren impugnar el acto de autoridad de manera directa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, situación que resulta grave en virtud de que como quedó precisado, en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos existen escasos medios de impugnación a diferencia de los existentes en materia como la civil y penal, por lo que al dar mayor importancia al recurso de revocación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y sobre todo la seguridad de que el asunto se ventilará ante una instancia superior, se estaría otorgando una respuesta eficaz a las promociones de los sujetos afectados y tal vez se desahogaría el trabajo en los Tribunales Fiscales, puesto que las resoluciones emitidas por otra autoridad distinta a la que emitió el fallo serían consideradas que fueron elaboradas desde otra perspectiva diversa e imparcial, por lo que resultan ser de mayor importancia para el correcto desenvolvimiento del proceso y la pretensión punitiva.

Es de concluirse que ante la existencia del procedimiento de impugnación por una autoridad de mayor jerarquía, la autoridad sancionadora estaría obligada a resolver en estricto apego a derecho, además de que se debe tener en cuenta que la no interposición de los medios de impugnación acarrearán graves males, en tal grado que la resolución no se encontrará dentro de la legalidad, esta situación, hace aparecer sentimientos tales como, el de la desesperanza para el servidor público sentenciado, y la visión repulsiva de la sociedad contra los órganos jurisdiccionales o contra el derecho mismo.

Si estos recursos quedan como letra muerta por caer en el desuso, nos encontraremos en completo estado de indefensión, permitiendo el abuso del poder de la autoridad administrativa que emite la resolución; por consecuencia la resolución viciada se encontrará alejada del objeto mismo del derecho.

Si la administración Pública atendiera a las garantías que otorga una buena administración, de un buen régimen de organización, así como la constancia de esta y el control, supervisión y evaluación de las autoridades superiores sobre su proceder, sería teóricamente la forma más aceptable de conllevar la relación jurídica entre administrados y administrador, toda vez que si se cumple cabalmente con los principios de certeza y legalidad, no deberá existir ningún medio directo para propiciar la buena obra el quehacer apegado a derecho de la administración, pero ante la carencia de esto, es necesario reforzar nuestros medios de impugnación.

#### 4.7.7 RELACIÓN DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS CON OTRAS LEYES.

Como ya se abordó, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad, la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, y la política y administrativa, que se regularían por esta iniciativa de ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.

La responsabilidad penal responde al criterio originario de la democracia, el cual refiere que todos los ciudadanos son iguales ante la Ley y no hay cabida para fueros ni tribunales especiales, por lo que los servidores públicos que cometan delito podrán ser encausados por el juez ordinario con sujeción a la ley penal como cualquier ciudadano y sin más requisito, cuando se trate de servidores públicos con fuero, que la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados.

Para la responsabilidad civil de los servidores públicos, se estará a lo que dispone la legislación común y la Ley de Responsabilidades que se propone desarrolla los principios que sobre la responsabilidad política define la Iniciativa del Título Cuarto.

Es por ello que en primer término, tenemos que eliminar la grave confusión entre delitos y faltas oficiales y delitos comunes, que fue uno de los factores que contribuyó a la inaplicación de las leyes que en esta materia han estado en vigor en las últimas cuatro décadas: la responsabilidad penal, como ya se asentó, se regula por las leyes penales.

Por todo lo anterior tenemos que la relación del artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismo que contempla el recurso de revocación, en nada se asemeja al mismo recurso que se desahoga en otras ramas del derecho como lo es la civil y penal debido a que el recurso de revocación en materia administrativa opera para que los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, puedan impugnar las resoluciones, ante la misma autoridad que emite el fallo, lo importante que se destaca es que el recurso opera en contra de una resolución definitiva que resuelve un asunto, mientras que el recurso de revocación en materia penal es un medio para impugnar las resoluciones que, a juicio de quien impugna pueden estar mal dictadas, ser erróneas o estar alejadas del derecho,

pero operan en contra de resoluciones simples, a diferencia de la materia de responsabilidades, que se denominan decretos o resoluciones de trámite, teniendo por objeto que el auto contra el cual se interpone para que previo estudio que haga el órgano jurisdiccional, lo reconsidere para que con el acto impugnado se realice su reposición a la resolución por el Tribunal recurrido o en caso contrario, confirme el auto impugnado; así mismo ocurre con el recurso de revocación en materia civil que se da en aquellos casos en que la sentencia no sea apelable, es decir, será procedente contra todo tipo de resoluciones con excepciones de la definitiva, contrario a la figura de revocación en la materia que nos ocupa, por lo cual se nota la desventaja con que opera el recurso de revocación que contempla el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en relación con otras materias que cuentan con una variedad de medios de impugnación.

## CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El Derecho surge para regular la conducta de los seres humanos, de cualquier edad, equilibrando a todos en cuanto a derechos y obligaciones, dándoles un trato de igualdad y equidad a todo el que solicita su aplicación.

SEGUNDA.- El Derecho como ciencia jurídica tiene sus reglas universales como es, la búsqueda siempre de la verdad, de la justicia y de la equidad, para la aplicación de sus leyes y reglamentos conservando el orden individual y social para el mantenimiento de la paz pública.

TERCERA.- El Derecho con su existencia logra la convivencia pacífica entre los integrantes de una nación, a fin de tener avances en todos los aspectos, sociales, culturales, económicos, científicos, de salud, etcétera.

CUARTA.- Estoy cierto sin temor a equivocación, que la sola expedición de leyes, por buenas que sean, no acaba vicios ni prácticas arraigadas; pero también lo estoy, de que sin buenas leyes los compromisos políticos como lo es la renovación que postulo corren el riesgo de convertirse en meras prédicas despojadas de efectividad.

QUINTA.- Reformas como las que planteo en el presente trabajo tienen también el propósito de que los Poderes de la Unión revitalicen y compartan el compromiso de sanear la vida nacional, de reivindicar los usos republicanos y de responder a una viva demanda popular..

SEXTA.- La renovación moral de toda la sociedad en general, exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos. El régimen vigente de responsabilidades de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho..

SEPTIMA.- La importancia del Derecho Administrativo consiste en la regulación de la Administración Pública para su fiel cumplimiento, es decir garantiza que el Estado lleve a cabo sus tareas de interés público en beneficio de la colectividad, actividades que no realizan las empresas privadas, como son los servicios públicos como agua potable, servicio de limpieza, alumbrado, seguridad, educación, salud, etcétera; así también mediante su poder de coercibilidad obligar a los ciudadanos a que cumplan con sus deberes fiscales, civiles, y los que en su momento tengan que hacer cumplir.

OCTAVA.- La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho, actuando contra la democracia y sistema político, por lo que el Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables, observando que su responsabilidad no se da en la realidad.

NOVENA.- El régimen de responsabilidades de sus servidores públicos debe propiciar medios de impugnación realmente efectivos y transparentes a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia.

DÉCIMA.- Cuando las leyes están meramente estampadas en papel, pero no son exigibles, existe la impunidad, y más aún cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas y el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las mismas, resultan, además, obsoletas.

## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. Primer Curso. 6a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1984, 578 pp.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General. Ed. Porrúa S. A., México, 1996, 566 pp.

ACOSTA ROMERO, Miguel y LOPÉZ BENTACOURT Eduardo. Delitos Especiales. 2a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1990, 341 pp.

CALZADA PADRON, Feliciano. Derecho Constitucional. Colección de Textos Jurídicos Universitarios. UNAM. Ed. Harla, S. A., de C. V. y Feliciano Calzada Padrón, México, 1990, 559 pp.

CASTELLANOS TENA, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Parte General. 23a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1982, 553 pp.

FLORESGOMEZ GONZALEZ, Fernando y CARVAJAL MORENO, Gustavo. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. 26a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1987, 349 pp.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 36a ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1997, 506 pp.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 34a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1982, 444 pp.

GUTIÉRREZ ARAGÓN, Raquel y RAMOS VERÁSTEGUI Rosa María. "Esquema Fundamental del Derecho Mexicano". 4a. ed. Ed. Porrúa, S. A., México, 1980, pp. 254.

LOPÉZ BETANCOURT, Eduardo. Introducción al Derecho Penal. 2a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1994, 281 pp.

MANCILLA OVANDO, Jorge Alberto. Teoría Legalista del Delito. 2a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1994, 222 pp.

MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S. A., México, 1983, 447 pp.

MORENO DIAZ, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 7a. ed., Ed. Pax-México Librería Carlos Césarman, S. A., México, 1983, 647 pp.

OVALLE FAVELA, JOSÉ. Derecho Procesal Civil. Colección de Textos Jurídicos Universitarios. Ed. Harla, S. A. de C. V., México, 1980. 373 pp.

PINA VARA, Rafael de. Diccionario de Derecho. 18a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1992, 525 pp.

PORTE PETIT CANDAUDAP, Celestino. Apuntamientos de la Parte General de Derecho Penal I. 7a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1982, 553 pp.

REYES TAYABAS, Jorge. Ensayos Jurídicos. Ed. Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1988, 155 pp.

RIVERA SILVA, Manuel. El Procedimiento Penal. 16a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1986, 403 pp.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. 18a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1997, 905 pp.

VILLALOBOS, Ignacio. Noción Jurídica del Delito. Ed. Jus (Colegio de Estudios Penales de México), México, 1952, 175 pp.

## LEGISLACIÓN

AGENDA DE AMPARO. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 7a. ed. Ed., Ediciones Fiscales ISEF, S. A., México, 2004, pág. 125.

LEGISLACIÓN PENAL. 9a. ed., Ed. SISTA S.A. de C.V., México, 2004, pág. 311.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Ed. Porrúa, S. A., México, 2004, pág. 1549.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Ed. Porrúa, S. A., México, 2004, pág. 25.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Ed. Porrúa, S. A., México, 2004, pág. 60.