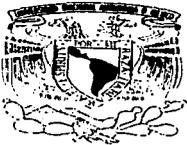


40721  
468



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGON**

**CAPACITACIÓN PARA EL PERSONAL DE LA CONTRALORÍA  
INTERNA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA  
REPÚBLICA QUE EJECUTA EL PROCEDIMIENTO DE  
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES  
PÚBLICOS EN LA INSTITUCIÓN.**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN  
DERECHO**

**PRESENTA**

**ALEJANDRO TORRES JIMÉNEZ**

**ASESOR**

**DR. JORGE LUIS ABARCA MORENO.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

San Juan de Aragón, Edo. De México.

2003.

**A**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

**A MIS PADRES,** Elpidio Francisco y  
Elsa, los seres que mas quiero y almiro:

Gracias por la confianza, comprensión,  
perseverancia y apoyo brindado a lo  
largo de mi existencia, y en particular  
por la fe depositada en mi, siendo en  
todo momento un ejemplo a seguir tanto  
en mi vida personal como profesional,  
mil gracias.

**A MIS HERMANOS:**

Juana Isabel  
Beatriz  
José Antonio  
Elsa  
Francisco

Hermanos míos, gracias por su  
comprensión a lo largo de mi vida  
personal y profesional, toda vez que  
gracias al apoyo brindado por ustedes, he  
logrado alcanzar una meta mas.

**A GABRIEL:**

A ti querido tío y padrino, que en los  
momentos difíciles siempre he  
encontrado a tu lado, apoyo y  
comprensión, agradeciéndote el haberme  
iniciado como profesionista con ética y  
responsabilidad, sin omitir la  
persistencia para la obtención de la  
presente.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

D

**A MIS HIJAS:**

Karla Itzamara  
Yoanna Alejandra

Pequeñas, que la realización del presente trabajo pueda servirles de inspiración para que el día de mañana logren aún mas de lo que yo como padre me encuentro alcanzando para ustedes, disculpándome por los momentos agradables de los que me he ausentado de ustedes por la elaboración del mismo.

**A ARACELI MENDEZ:**

Gracias por tu valiosa colaboración e interés, en la realización de este trabajo, mi reconocimiento imborrable.

**AL DOCTOR FRANCISCO SERGIO RAMÍREZ JIMÉNEZ:**

Gracias por su valiosa colaboración y manifiesto interés en la elaboración de la presente tesis, mi reconocimiento permanente.

**AL DOCTOR JORGE LUIS ABARCA MORENO:**

Gracias por la excelente conducción dentro del presente trabajo, así como por el tiempo invertido en el mismo, mi reconocimiento total y permanente.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

e

**A MIS AMIGOS:**

MARIA ESTHER  
ANGELICA ELIZABETH  
LUIS ERNESTO

Por su apoyo en todo momento en la realización de la presente tesis.

**A MIS MAESTROS:**

Que me impulsaron a continuar adelante, dejando una huella inolvidable, mi admiración y respeto.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MÉXICO:**

Por haberme dado la oportunidad y el honor de formar parte de uno mas de sus profesionistas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**CAPACITACIÓN PARA EL PERSONAL DE LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA QUE EJECUTA EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA INSTITUCIÓN.**

**ÍNDICE**

INTRODUCCIÓN. .... 1

**CAPÍTULO 1.- SERVIDORES PÚBLICOS A LA LUZ DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

1.1.	El Servidor Público. ....	6
1.2.	Definición Doctrinaria. ....	11
1.3.	Definición Legal. ....	19
1.4.	Definición Personal. ....	22
1.5.	Características principales. ....	23
	1.5.1. De Base. ....	30
	1.5.2. De Confianza. ....	32
	1.5.3. Por nombramiento. ....	34

**CAPÍTULO 2.- LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE SE DESEMPEÑAN EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

2.1.	Análisis de la Responsabilidad Administrativa. ....	39
2.2.	Sanciones Administrativas que impone la Procuraduría General de la República. ....	43
	2.2.1. Amonestación Privada o Pública. ....	46

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

E

2.2.2.	Suspensión de empleo, cargo o comisión. ....	51
2.2.3.	Destitución del Puesto. ....	57
2.2.4.	Sanción Económica. ....	62
2.2.5.	Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el Servicio Público. ....	67
2.3.	Fundamento Jurídico de la Responsabilidad del Servidor Público. ....	72
2.3.1.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ...	75
2.3.2.	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. ....	78
2.3.3.	Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. ....	84
2.3.4.	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. ....	87

**CAPÍTULO 3.- EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN LA PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA**

3.1.	Nociones Generales del Recurso Administrativo. ....	92
3.2.	Definición de Recurso Administrativo. ....	98
3.2.1.	Definición Doctrinaria. ....	99
3.2.2.	Definición Legal. ....	101
3.2.3.	Definición Personal. ....	104
3.3.	Características del Recurso Administrativo. ....	106
3.4.	Análisis del Procedimiento Administrativo en la Procuraduría General de la República. ....	110

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

#

3.4.1.	Queja.....	120
3.4.2.	Audiencia.....	123
3.4.3.	Resolución.....	128

**CAPÍTULO 4.- PROPUESTA DEL MEJORAMIENTO JURÍDICO DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN LA CONTRALORÍA INTERNA EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

4.1.	Introducción. (Análisis del Procedimiento Administrativo).....	131
4.2.	Perspectiva Administrativa. (Capacitación).....	136
4.3.	Perspectiva. (Cursos de Capacitación Permanentes).....	145
4.4.	Perspectiva Jurídica.....	161
4.5.	Perspectiva Laboral. (Capacitación Permanente de Personal Calificado).. .....	169

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

9

# INTRODUCCIÓN

La Procuraduría General de la República, como órgano de impartición de justicia, cuenta con el apoyo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), la cual ubica dentro de esta Institución en comento, una Contraloría Interna; que se encarga de regular la conducta de los Servidores Públicos de la Institución en cita, con el afán de sancionar los hechos ilícitos de los servidores públicos en sus funciones, durante el desempeño de su cargo o comisión dentro de la Procuraduría General de la República.

Por tal motivo existen dentro de la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República, la Dirección General de Responsabilidades; la cual se encuentra subdividida en Dirección de Responsabilidades "A" y Dirección de Responsabilidades "B" y Área de Revocaciones.

Cada una de las áreas antes mencionadas, deberían contar respectivamente con no solo la presunción de una debida instrucción académica y ética, en sus Titulares, Directores de Área, Agentes del Ministerio Público de la Federación, Abogados adscritos, Encargados Proyectistas, Notificadores y finalmente el secretariado en general, si no ser realmente situaciones de hecho, que permitan, que en lo particular debe cada uno de los anteriormente mencionados cuentan, con la instrucción académica adecuada; lo que en otros términos es la capacitación como lo requiere esta Institución denominada Procuraduría General de la República.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Efectivamente, como lo manifiesto en el párrafo anterior, es presumible pero no real, que el personal antes mencionado reúna el perfil al cargo a ocupar, mismo que será marcado por nuestras leyes y reglamentos, asimismo dentro de esta institución efectivamente encontraremos la figura del Ministerio Público Federal, Policía Judicial y Peritos, los cuales actualmente se encuentran corrompidos por la falta de capacitación, que como parte de la formación del personal de la Procuraduría General de la República, deben de tener los mencionados, adquiriendo no sólo los conocimientos elementales para el desempeño de sus funciones sino además, contar con principios morales que le permitan ejercer la administración de justicia de una manera realmente imparcial.

Para la realización de la presente tesis, me motivó la observación de la falta de capacitación del personal de la mencionada Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República, en concreto el personal actuante, esto es el abogado adscrito, toda vez que como representante de la Procuraduría General de la República, carece de elementos formativos como representante de dicha Institución que conllevan a que la administración de justicia fuera de ser expedita sea motivo de ser vulnerable, en casi todas sus resoluciones en una segunda instancia, lo que no solamente perjudica el ámbito de aplicación de justicia; sino a toda la sociedad en razón de que el servidor público al tener la garantía de que en caso de ser sancionado podrá, en una segunda instancia volver a dejar a salvo todos sus derechos y garantías como servidor público, teniendo la apertura, esto es, la puerta abierta para poder seguir lucrando, extorsionando, corrompiendo, sangrando a la Institución como tal,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

pero lo más trascendental es que quienes realmente son los perjudicados, somos la sociedad.

En la presente tesis, expongo la falta de capacitación, como la violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en una de sus garantías sociales, para lo cual a lo largo del cuerpo de la presente, propongo lo que personalmente considero, como los lineamientos básicos para una verdadera capacitación del personal actuante de la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República. lo que traerá como consecuencia una sociedad regida bajo los garantes de una verdadera justicia administrativa, de un Estado Soberano.

De lo mencionado anteriormente y reiterando parte de mi propuesta, propongo que el C. Procurador General de la República, haga uso de sus facultades contempladas en las leyes y reglamentos, que a su fuero le correspondan, sometiendo a la consideración del Ejecutivo Federal el proyecto para que se capacite adecuadamente a su personal con la garantía de que los instructores que emitan dicha capacitación sea personal calificado y reconocido; es decir que, el personal que deberá calificar en este caso a los abogados instructores, dentro del procedimiento administrativo que se sigue en el órgano interno de control dentro de la Procuraduría de referencia, deban de ser doctores, maestros y licenciados todos ellos en la especialidad de derecho, por ejemplo, en derecho procesal administrativo, entre otras.

Asimismo, pretendo buscar con la capacitación del personal, un mejor desempeño de sus funciones y agilidad procesal dentro del disciplinario, tal como lo

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

he expuesto en párrafos anteriores, trayendo como consecuencia, a lo anterior que todo servidor público cuente con la capacitación debida, dentro del procedimiento administrativo obteniendo como resultado una expedita resolución del mismo, sin olvidar que esto no será una causal para que no se resuelva legalmente en un sentido estricto.

Me resulta trascendental reiterar que dentro del cuerpo de la presente tesis describo los pasos a seguir para la comprensión del procedimiento administrativo, incoado a un servidor público dentro de la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República; por lo que en mi primer capítulo señalo quienes se pueden ostentar como servidores públicos; y por lo que hace al segundo capítulo, haré una descripción global del procedimiento jurídico del proceso administrativo desde sus inicios desembocando en las sanciones aplicables al infractor que resulte.

En el tercer capítulo desarrollaré el Recurso Administrativo, como instancia de modificación, rectificación de la resolución del procedimiento administrativo dentro de la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República, para lo cual expongo desde su definición legal, hasta la sustanciación del mismo.

Dentro del capítulo cuarto, realizaré una propuesta que con lleve, no solo un análisis de la aplicación actual de las disposiciones jurídico administrativas, sino a todo un cambio de mentalidad por parte de los propios servidores públicos desde las perspectiva de capacitación administrativa, jurídica, laboral y por que no de honestidad y ética profesional, y por último las conclusiones pertinentes.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Asimismo, espero que la presente propuesta pueda ser trascendental, dentro de la materia del derecho procesal administrativo, con el fin de lograr una mejor impartición de justicia dentro del procediendo administrativo seguido en la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República.

Para sustentar el marco teórico se consultaron algunas obras de especialistas y tratadistas en la materia como Seud Arrigo, Juan Francisco Arrollo Herrera, Rafael Bielsa, Antonio Carceller Fernández, Juventino v. Castro, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Gabino Fraga, Jesús González Pérez, Rafael de Pina Vara, Francisco Rojas, Joaquín Romero Flores, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Andrés Serra Rojas, Dwigth Waldon.

Para la realización de la presente investigación se aplicaron los métodos: científico, sistemático, estructural, exegético, analítico, sintético; así como las técnicas e instrumentos propios.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

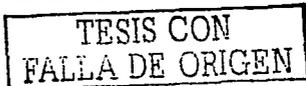
# **CAPÍTULO 1.- SERVIDORES PÚBLICOS A LA LUZ DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

## **1.1. EL SERVIDOR PÚBLICO**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup>, nos manifiesta que son Servidores Públicos los representantes de elección popular, miembros de los poderes judicial, federal y judicial del Distrito Federal, funcionarios, empleados y en general todas aquellas personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal.

Primeramente es necesario aclarar que los ordenamientos legales federales que regulan substantivamente la conducta del servidor público no definen lo que debe de entenderse como tal, pero si enuncia a quienes se les debe de dar tal carácter; por esta razón es necesario recurrir a las correspondientes leyes orgánicas o reglamentos internos de cada potestad pública, o en su caso, a los de las dependencias o entidades de que se trate; así el criterio para definir al servidor público tiene su fundamento en la formalización de su relación laboral con el Estado y no así en la prestación de un servicio público, con base a lo anterior se debe de considerar como servidor público a aquella persona física que a formalizado su relación jurídico laboral con el Estado, mediante un nombramiento, previamente expedido por el Órgano Administrativo

<sup>1</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista. México. Distrito Federal 2003. P. 91.



Competente o en su defecto, que figure en las listas de raya de los trabajadores temporales y que legalmente lo posibilite para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Poder Legislativo o en el Poder Judicial.

Ahora bien, el Servidor Público, es la persona que presta sus servicios al Estado, la cual debe de contar con una serie de facultades físicas, mentales e intelectuales, y sobre todo capacitada para desempeñar un empleo, cargo o comisión, en la administración pública; asimismo no hay que perder de vista que presta un servicio en representación del Estado proporcionando lo necesario para satisfacer una necesidad social y así dar cumplimiento al objeto supremo del Estado como lo es el lograr el bienestar común, contando con la soberanía absoluta otorgada por el Estado, el cual tiene necesidades sociales que resolver adecuadamente.

Por otra parte, el Servidor Público realiza funciones a cargo del Estado a través de personas físicas o morales debidamente constituidas desempeñando y elaborando un trabajo administrativo, el cual se llevará acabo por recurso humano adscrito al Estado mismo.

A su vez, para llevar las funciones del Estado, este, acepta la relación jurídica, formal y materialmente mediante el nombramiento de base y de confianza de la persona física, con la finalidad de adquirir derechos y obligaciones, mutuos y adoptando la forma legal de reconocimiento y aceptación de un elemento humano

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

al servicio del Estado, cuya denominación legal lo son los nombramientos ya mencionados con antelación; asimismo el motivo que anima al Estado a otorgar dicha representación al servidor público, lo es el buen funcionamiento de su estructura, en virtud, de que ello significa el correcto orden y legalidad dentro del Estado para desarrollar todas y cada una de sus funciones de manera objetiva, concreta y eficaz por sus representantes físicos cuyo nombre técnico-jurídico lo conocemos como el de "los Servidores Públicos".

Es de tener en consideración que el Licenciado Sergio Moncerrit Ortiz Sotero, conceptualiza el termino de Servidor Público, "... como la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñen un empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas de Gobierno, para así poder demandar, dentro del marco legal fijado, el cumplimiento de las obligaciones que le son inherentes...".

A su vez, el punto de vista del Licenciado Sergio Moncerrit Ortiz Sotelo en cuanto a su conceptualización de servidor público, me resulta lógica y por lo tanto considero que es certero al manifestar que la persona física prospecto a formar parte del servicio público gubernamental, debe ser seleccionada, es decir, antes de ser absorbida por el servicio público, tiene que aprobar una serie de requisitos para poder formar parte del mismo, los cuales varían desde honradez hasta una serie de exámenes generales que permitirán a la Dependencia saber con que capacidad intelectual cuenta el aspirante a ocupar el puesto dentro de las mencionadas con antelación; asimismo asegurarse de que la función del empleo a

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

desempeñar por parte del aspirante sea realmente de calidad, toda vez que no sería la persona física quien atendiera a un particular, sino la persona física en representación del Estado quien estaría proporcionando algún servicio al ciudadano, ahora bien de lo antes mencionado se llegaría al resultado que se desea, el cual es el buen servicio que debe de proporcionar el Estado por medio de su representante que en este caso es la persona física que presta sus servicios para dar cumplimiento a los fines que el Estado decida.

Así mismo, el Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, en su obra El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos<sup>2</sup>, nos hace alusión a las reformas del 28 de diciembre de 1982 que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación al Título Cuarto de nuestra Carta Magna, en la cual se fijan las bases legales para la regulación de la relación de servicios entre el Estado y sus Trabajadores, enfocándolo de una manera distinta al del Derecho Laboral, atribuyendo la calidad de Servidor Público a "... toda aquella persona que desempeñe un empleo cargo o comisión a favor del Estado, el cual se verá sujeto a un Código de Conducta, establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>3</sup>, asimismo a las sanciones por incumplimiento de sus obligaciones que afecten a los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública, las cuales pueden llegar a ser desde Apercibimiento Privado o Público, Amonestación Privada o Pública, Suspensión,

---

<sup>2</sup> Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Editorial Porrúa 4ª. Edición México, 2001. P. 85.

<sup>3</sup> Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Editorial Ediciones Fiscales ISEF 8ª. Edición México, 2003. P. 3.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Destitución del Puesto, Sanción Económica y finalmente Inhabilitación Temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el Servicio Público, todos los antes mencionados y contenidos en el artículo 13 de la ley en comento..."

Así tenemos que por el simple hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro de los órganos del Estado, se obtiene la calidad de Servidor Público, es decir que la persona que pretenda prestar sus servicios al Estado, hayan sido resultado de una elección popular, por nombramiento de carácter administrativo, por contrato laboral, por contrato civil de prestación de servicios o por una designación de cualquier naturaleza, los cuales al incurrir en responsabilidad administrativa, se harán acreedores a las sanciones contempladas por el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya comentadas.

Todo lo expuesto nos lleva a valorar la importancia que tienen los servidores públicos como tales dentro del órgano estatal, ya que es bien cierto, que gracias al recurso humano formado por los ya mencionados, es posible proporcionar los servicios públicos en general a una sociedad contribuyendo con la función de cada uno de estos, al mejoramiento de las funciones que tiene el Estado, logrando así la existencia y conservación del mismo, así como el satisfacer las necesidades sociales fundamentales.

Por otra parte el propósito de la reforma al artículo al que nos referimos

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

al inicio de este punto, fue el de dar un trato igualitario en la ley a los servidores públicos y suprimir la idea de los fueros, tribunales o privilegios especiales; en este orden de ideas el artículo 108 de nuestro máximo ordenamiento<sup>4</sup> señala en forma enunciativa las personas que deben ser servidores públicos, asimismo esta reforma es aceptable ya que pretende que aquellos servidores públicos que traten de sorprender y sacar algún beneficio particular de sus funciones y facultades, como por ejemplo en el caso de los Senadores y Diputados, refiriéndonos meramente al fuero de estos últimos, pudiéndose así responsabilizarlos en caso de hacerlo, para que de una forma o de otra no queden impunes las faltas administrativas o penales en las que hayan incurrido por su mal proceder en el cargo que ocupen, trayendo como consecuencia que sean tratados jurídicamente de una manera igualitaria y sancionándolos como cualquier servidor público, después de seguir el juicio de desafuero correspondiente, con el objeto de procurar que cada vez sean menos aquellos los alcanzados por la corrupción dentro del ámbito público.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## 1.2. DEFINICIÓN DOCTRINARIA

El Doctor Andrés Serra Rojas en su obra Derecho Administrativo<sup>5</sup>, nos habla sobre la legislación de las responsabilidades de los Servidores Públicos, manifestando la profunda transformación que se ha venido dando a lo largo del

<sup>4</sup>Constitucion Política de los Estados Unidos Mexicanos. Loc.Cit.

<sup>5</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho administrativo. Editorial Porrúa. 21ª. Edición. México. 2000. PP. 503 - 504.

orden jurídico en cuanto a esta materia, toda vez que se han aprobado y publicados diversos decretos de reformas y adiciones al Título Cuarto de nuestra Carta Máxima , comprendiendo así los artículos 108, al 114, como también los artículos 22, 73 fracción IV base 4ª, 74 fracción V y VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>6</sup>, asimismo el Doctor Serra hace referencia de que son varios los aspectos básicos de estas ya mencionadas reformas, de acuerdo con la doctrina :

- 1.- La caracterización del servidor público, para efectos de responsabilidad.
- 2.- El juicio político.
- 3.- La responsabilidad administrativa.
- 4.- Los procedimientos en materia de responsabilidad.
- 5.- La creación de los órganos encargados de aplicar dicha normatividad.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 108 nos señala quienes son servidores públicos por lo que se transcribe el mismo:

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los

<sup>6</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. PP. 91-95.

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 los Servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables de 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 la Legislatura 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 precisarán en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios....", de lo anterior, nos podemos percatar que el Doctor Serra, comparte totalmente la definición sustantiva contemplada en el artículo 108 constitucional, referente a los servidores públicos, por lo cual advertimos que el señalado artículo contempla todas y cada una de las formas legales en que las personas físicas pueden llegar a obtener el

grado de servidor público, logrando así cumplir con el desempeño de algún cargo, empleo o comisión en la administración pública ya sea Federal o en el Distrito Federal, persona física que deberá de reunir cabalmente los requisitos para la obtención del grado en comento, es decir, que deberá de ser nombrado, basificado o con alguna plaza de confianza, sin omitir aquellos que son elegidos por elección popular.

Por lo cual es de mencionarse que si bien es cierto que el citado artículo, señala que se reputan como servidores públicos a los representantes de elección popular, así como a otros, también lo es, que contempla como servidor público 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.

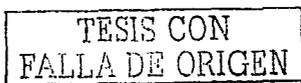
Como ejemplo citaremos el cargo de la máxima figura constitucional, siendo este el Presidente de la República, quien como depositario de la soberanía nacional ocupa uno de los párrafos del artículo en cita "... se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular...", ubicándose entonces como el primer servidor público de la nación, mismo que elegido democráticamente es el máximo ejecutor de la administración pública; continuando con el ejemplo citaremos otro de los párrafos del ya tan mencionado artículo 108 constitucional que a la tetra dice "... y, en general, a toda persona que desempeñe empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la

Administración Pública Federal o en el Distrito Federal...”, ubicándose así aquella persona física que se encuentra de tras de una barandilla como orientador de la misma, ambas figuras se encuentran debidamente contempladas por la ley, por lo cual tan es servidor público el primero de ellos como lo es en este caso el más humilde del personal que presta sus servicios al Estado, asimismo estas dos figuras deberán cumplir cabalmente con todas y cada una de las formalidades señaladas por la ley, para ostentarse como servidor público.

Por su parte el Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, en su obra El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos<sup>7</sup>, dentro de su subtítulo de “Los Sujetos”, nos proporciona su punto de vista con respecto a la figura del Presidente de la República Mexicana, aludiendo al hecho de que dentro del campo de la Administración Pública Federal el único servidor público que no puede ser sancionado ni responsable administrativamente es el mencionado anteriormente, lo cual se encuentra contemplado legalmente dentro del artículo 108 constitucional, el cual refiere que “ El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común” haciendo referencia el Doctor delgadillo, que esto último es totalmente lógico ya que la máxima figura legal constitucionalmente hablando, refiriéndonos a la figura en cita, como jefe del Ejecutivo, no tiene superior jerárquico, por lo que no existe forma de responsabilizarlo y sancionarlo administrativamente, sin embargo cabe reiterar que a este último solamente se le podrá acusar en los casos antes visto en el presente punto.

---

<sup>7</sup> Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. Op. Cit. P. 101.



Es interesante la forma en que el Doctor Delgadillo Gutiérrez, se refiere en particular a la figura del Presidente de la República dentro del artículo 108 constitucional, haciendo mención primeramente que el antes citado es el primero de los servidores públicos, el cual, legalmente no puede formar parte en una responsabilidad administrativa, toda vez que como lo menciona el Doctor, es la única figura pública federal, que no cuenta con un superior jerárquico, el cual tendría que dar cumplimiento con lo ordenado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y sancionar al propio Servidor Público (Presidente de la República) en el supuesto caso de que se encontrara infringiendo las obligaciones contempladas por el artículo 8 de la Ley antes citada, lo cual sería totalmente absurdo ya que para sancionarlo se le tendría que notificar el sentido de la resolución y posteriormente notificarle a su superior jerárquico, el cual no existe y finalmente hacer efectivo el apercibimiento, amonestación, destitución e inhabilitación según sea el caso.

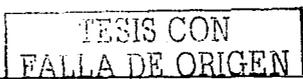
Sin embargo, esta máxima figura Constitucional, efectivamente se encuentra regulada, por el artículo 108 Constitucional en su párrafo segundo, que a la letra dice: "El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común", lo cual demuestra que dentro de los Estados Unidos Mexicanos, no existe legal y teóricamente hablando la impunidad, pues a todas luces se deja en claro dentro del artículo citado, que todo servidor público, ocupe el cargo que sea; será de una

u otra forma responsable de sus actuaciones, no importando que ley los regule directamente; si la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Maestro Gabino Fraga, señala en su obra "Derecho Administrativo"<sup>8</sup> algunas distinciones entre el órgano y el titular, pues en su mencionada obra nos señala que la administración pública considera como elemento de la personalidad del Estado, a la persona física (Servidor Público). la cual formará y llevará a cabo la voluntad de este último; por lo que retomando este punto es por eso que señala la distinción entre el órgano y su titular (Persona Física) manifestando que el órgano presenta una unidad abstracta, una esfera de competencia y el Titular (Persona Física) representa valga la redundancia una persona concreta (Servidor Público), el cual puede cambiar continuamente sin afectar al órgano, asimismo este, cuenta con una voluntad para ejercer dentro del órgano, sin embargo también cuenta con voluntad propia para satisfacer su interés personal.

Ahora bien el Maestro Fraga, realiza algunas precisiones sobre el carácter que tenía el titular de los órganos de la Administración, ya que a decir de él, en 1982, la terminología legal constitucional, usaba expresiones como lo son "los altos funcionarios y los empleados, refiriéndose el Maestro, a que anteriormente el artículo 108 constitucional en su Capítulo denominado "De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos". se refería a Servidores Públicos, representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial

<sup>8</sup>Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 41ª. Edición. Editorial Porrúa. México, 2001. P. 130.



Federal, y Judicial de Distrito Federal, al Presidente, a los funcionarios y empleados, y en general a todas aquellas personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal.

De lo anterior se desprende que el mencionado autor, comenta sobre la diferenciación de funcionario y empleado la cual ha sido doctrinariamente muy debatida por autores distintos, toda vez que ni siquiera la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que diferencia existe entre uno y otro, llegando a la conclusión que entre tantas observaciones, la más acertada para el autor es la que señala como una distinción entre el concepto de funcionario y de empleado la de que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, la cual crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo solo supone una vinculación interna que hace que su titular solo concurra a la formación de la función pública.

Cabe aclarar que el Maestro Fraga, marca en su obra, que si se pueden separar los servidores públicos que cuentan con ese carácter representativo, de todos los que son simplemente auxiliares de ellos.

Por lo que respecta a lo comentado anteriormente, el puntos de vista del Maestro Fraga, difiere respecto de los puntos de vista de otros autores, respecto del mencionado artículo 108 constitucional relativo a las Responsabilidades de los

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Servidores Públicos, que desde el principio podemos notar que el Maestro se refiere no al título antes aludido sino que cambia "servidores públicos" por la de "funcionarios públicos", lo cual nos indica que a partir de este momento su clara inconformidad con la terminología jurídica que se ha venido usando a lo largo de la reformas realizadas a la Constitución Política Mexicana, y así deja abierta la posibilidad de que el legista sea más exacto en sus apreciaciones respecto de las definiciones de servidor público, funcionario y empleado, lo cual es totalmente válido, ya que el legislador podría ser más acucioso al momento de la realización de las reformas en este sentido y poder así obtener un mejor resultado, y especificando las figuras a reformar se llegaría a una mejor obtención de resultado, en este caso a una correcta interpretación de la ley, toda vez que se especificaría con más exactitud quienes reúnen los requisitos y quienes deberían de ser tomados como servidores públicos sin dejar opción a que se pudiera debatir respecto de la definición antes mencionada.

### 1.3. DEFINICIÓN LEGAL

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>9</sup> señala quienes son servidores públicos, el presente fundamento nos da la pauta para llevar a cabo el cumplimiento de las leyes, reglamentos y códigos que regirán al servidor público al momento de incumplir con sus obligaciones que tiene como tal, es decir, nos proporciona el prototipo para la existencia de la Ley

<sup>9</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Loc-Cit

Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley del Régimen del Patrimonio y del Servicio Público, Ley Federal del Procedimiento Administrativo, por mencionar algunas. Así mismo y reiterando que es este fundamento quien nos especifica quienes constitucionalmente, son servidores públicos y la jerarquía de los mismos; es importante mencionar que dentro del citado fundamento los servidores públicos reciben tal categoría por el simple hecho de desempeñar algún servicio en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

Este artículo localizado en el título cuarto referente a las responsabilidades de los servidores públicos de nuestra carta magna, expone que para los efectos legales de responsabilidades del título ya mencionado, se deberá comprender que los servidores públicos son los representantes de elección popular, los miembros de los poderes judicial federal y judicial del distrito federal, los funcionarios y empleados, y toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, los cuales, serán responsables por actos u omisiones en las que incurren en el cumplimiento de sus funciones, como tales; asimismo se desprende de este artículo 108 constitucional que el Presidente de la República podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común solamente durante el tiempo de su encargo. También señala que serán responsables los Gobernadores de los Estados, los Diputados, las legislaturas locales, así como a Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por las

violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las Leyes Federales por el manejo indebido que den a los fondos y recursos federales. De tal suerte que todos y cada uno de los Estados de la República, deberán precisar en sus constituciones, el carácter de servidores públicos de quienes realizan empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios, en los mismos términos de este artículo 108 constitucional primer párrafo para los efectos de responsabilidades.

La forma en que este fundamento funcionaría es el que nos indicará si la persona que se encuentre en el supuesto de responsabilidad administrativa, cuenta con todos los elementos necesarios para catalogarla como servidor público, y de ser el caso, proceder conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para realizar un deslinde de responsabilidad administrativa en la que pudiese haber incurrido, y sancionarla con alguna de las sanciones contempladas por el artículo 13 de la Ley en cita.

Por lo que es de mencionarse, que la delimitación de los sujetos infractores, la hace el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, remitiéndonos al artículo 108 constitucional mismo que hemos estado analizando a lo largo de este punto, el cual va a servir para indicar quienes son servidores públicos sujetos a las normatividades federales mismas que van a regir dentro de un procedimiento

administrativo las conductas de los servidores públicos ajenas a derecho, y de resultar responsables recibirán las sanciones correspondientes marcadas por la legislación Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, lo anteriormente mencionado siempre y cuando cumpla con todos y cada uno de los elementos plasmados dentro del cuerpo del artículo antes citado.

#### **1.4. DEFINICIÓN PERSONAL**

Primeramente es de suma importancia, aclarar una vez mas que el artículo 108 constitucional da pauta a la existencia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos como lo hemos observado a lo largo del estudio de lo antes citado.

Asi mismo, podemos observar que dentro del texto constitucional no considera expresamente sujetos de responsabilidades federales a los presidentes municipales, y demás autoridades de los ayuntamientos, sin embargo hay que recordar que el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de 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 federales, con lo cual pudiera quedar comprendidos en ella no solo dichas autoridades municipales, sino ininidad de personas, incluso particulares.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Con lo anteriormente narrado, podemos dejar en claro que esto último resulta inconveniente, por lo que será necesario que, en su oportunidad, los Tribunales Federales precisen la constitucionalidad y el auténtico alcance de tal disposición, ya que esta misma desvirtúa la naturaleza de la infracción disciplinaria toda vez que esta solo puede producirse dentro de una relación de jerarquía, y en ese caso el manejo de recursos económicos de la federación, no necesariamente se debe dar dentro de las relaciones jerárquicas, puesto que puede suceder, como muchas veces pasa, que para realizar las funciones recibidas en razón de convenios celebrados con los estados, las autoridades locales manejen recursos de la federación tal como se puede apreciar en la fracción VII del artículo 116 constitucional, sin que exista entre ellos algún tipo de jerarquía.

#### **1.5. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES**

Las características de la llamada relación de servicio laboral, se genera al momento en que se otorgue el cargo a una determinada persona, mediante un nombramiento, contrato o elección, según sea el caso, e indudablemente la aceptación de funciones. Asimismo en razón del otorgamiento del cargo y de la toma de posesión del mismo, la persona física queda desde ese momento incorporado al órgano público por lo que en este instante queda sujeto a obligaciones y derechos que integran su nombramiento, ya que su actuación

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ahora parte del órgano, que será la expresión del poder público, independientemente del grado o categoría con la que participe dentro del ejercicio como servidor público.

El tratadista Jellinek, en su estudio respecto de los derechos públicos subjetivos parte de las distintas situaciones jurídicas del individuo frente al Estado, manifestando primeramente la identificación de un estado de sujeción por el hecho de pertenecer al ente público al que denomina status pasivo o status subjectionis, como segundo término en estado de libertad individual, status negativo o status lebertatis, el cual comprende la esfera de derechos que como ente le corresponden y el cual el Estado debe de reconocer y respetar; como tercer punto el estado del ciudadano al que denomina status positivo civitatis, que lo hace derechohabiente de las prestaciones que el ente público debe a los individuos; y finalmente el cuarto lugar, un estado político Status activae civitatis, en razón del cual los particulares actúan por cuenta del Estado.<sup>10</sup>

El estado activo referente al ciudadano, mismo que se nombra dentro de los cuatro puntos antes vistos, produce en la persona una situación especial que hace que se diferencie de los demás individuos, ya que está investido de facultades para la realización de sus actuaciones imputándose ellas al propio Estado, toda vez que adquiere una condición especial, al ser participe del poder

---

<sup>10</sup> Waldon, Dwight. Administración Pública. Los Sistemas de Organización y otros Aspectos. 10ª. Edición. Editorial Trillas Mexico, 1979. P. 122.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

público; es decir que la situación del servidor público ha generado una gran controversia particularmente respecto de su incorporación al Estado y de la naturaleza que tiene frente a este, toda vez que el ingreso al ejercicio de la función pública es creada por la designación realizada por diversas formas, y por diferentes procedimientos, lo cual dependerá del tipo de trabajo, del nivel de labores que desempeñe y finalmente del órgano al cual se incorpore.

Asimismo, a lo largo del tiempo se ha polemizado de la situación especial del empleado por su participación dentro del ejercicio de la función pública, ya que el nivel de participación es diferente totalmente entre quien realiza labores de apoyo administrativo y los que cuentan con facultades de mando y dirección, o entre quienes trabajan dentro de una entidad pública, industrial o comercial, y los que lo hacen en una dependencia centralizada como una Secretaría de Estado; por lo que tomando en cuenta esta diferenciación se plantea que solo participan en el ejercicio de la función pública y por lo tanto quedan en ese estado especial de sujeción quienes están investidos de autoridad y que al ejercer el poder estatal pueden afectar a los gobernados jurídicamente.

El especialista Otto Mayer al respecto dice: "Si el empleo tiene como fin hacer cumplir al deudor actos jurídicos de derecho público, es decir, declaraciones obligatorias para los súbditos o, como toda vía se dice, hacerle ejercer el poder de mando, entonces la función esta revestida de un carácter de poder público y sirve

para constituir una autoridad" El teórico Rafael Bielsa<sup>11</sup> manifiesta en el mismo sentido, encontrando apoyo en la diferenciación entre los actos de autoridad y los actos de gestión y con la concepción de la representación, manifestando que "Si la actividad del funcionario consiste en dictar decisiones en general obligatorias, o sea orden o mandato (no en el orden interno o jerárquico, sino en el externo), la función así "revestida" del poder público es función de autoridad; y el que la realiza es funcionario de autoridad... Si el empleo consiste en la realización o gestión de esos negocios -por cuenta y en representación del comitente, es decir, del Estado-, pero no usando la potestad de éste, la función es simplemente gestión". Mas ampliamente nuestra Constitución Política determina ese estado especial de sujeción a todo individuo que se incorpora al servicio del Estado, independientemente de título de incorporación del órgano en que se ingrese y del tipo de actividad que se lleva a cabo por tratarse de una actividad que se realiza en razón del interés público meramente.

Ahora bien, la designación se manifiesta como acto de voluntad por medio del cual se le otorga al sujeto ciertas facultades, mismas que le deben de servir de apoyo para el funcionamiento y desempeño de sus funciones para lo que fue designado, lo cual desde luego debe de corresponder al puesto que se le designó: pudiéndose dar este acto mediante distintas formas y procedimientos como es la elección, por la cual la voluntad general es la encargada de escoger y seleccionar para el cargo a ocupar, hasta el nombramiento, figura que se

<sup>11</sup> Bielsa, Rafael Principios de Derecho Administrativo, 18ª Edición, Editorial Depalma, Argentina, Buenos Aires, 1996, PP 481 - 482.

presentará cuando un órgano superior emite a favor de alguna determinada persona, agotando el contrato de prestación de servicios, así como el contrato administrativo, y otros tantos más.

Como lo menciono a lo largo del presente punto, por lo que respecta a la elección, se establecerá un procedimiento, por el que los electores posterior a ser calificados, expresarán su acuerdo a favor de los individuos, quienes fueron calificados electos; Identificándose estos procedimientos primordialmente en materia política, siendo este el caso del Jefe del Poder Ejecutivo, Diputados, Senadores y los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para que posterior a la calificación de los procesos electorales acepten el cargo en las fechas acordadas; así mismo nuestra Carta Magna establece un principio de elección directa tratándose meramente del la figura del Presidente de la República contemplado en el artículo 81 y 84, ahora bien en el caso de los Diputados y Senadores se regulará del artículo 51 al 60 y finalmente de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en el artículo 122, apartado c, base primera, fracción I de nuestra ley fundamental.

Por otra parte, el NOMBRAMIENTO es el clásico procedimiento presidencialista que a lo largo de la historia del servidor público, se ha venido llevando acabo, el cual se manifiesta en la Administración Centralizada, para denotar el ejercicio de poder jerárquico por el cual el superior nombra a sus colaboradores; haciendo alusión a que este acto es libre sin embargo puede llegar

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

a ser sujeto de aprobación por parte de otro órgano, por ejemplo, si nos allanamos a la fracción II del artículo 89 de nuestra Carta Magna<sup>12</sup>, el Jefe del Ejecutivo puede nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado y a 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 III del artículo antes citado el nombramiento de diplomáticos y cónsules necesita la aprobación del Senado forzosamente; de acuerdo con la primera de las fracciones ya vistas el nombramiento de todos y cada uno de los empleados de la unión le corresponde al Presidente de la República Mexicana, con determinadas excepciones, las cuales son demasiadas extensas toda vez que si partimos de que lo plasmado dentro del artículo 49 constitucional, el ejercicio del supremo poder de la Federación se encuentra dividido en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ahora bien, los artículos 51 y 52 señalan que los Diputados y Senadores deberán ser determinados por elección, por ello el artículo 77, fracción III, autoriza a las cámaras el nombramiento de sus empleados, haciendo mención que dentro del Poder Judicial es el Presidente de la República quien ya no realiza el nombramiento, como anteriormente a la reforma del artículo 96 constitucional de 1995, a los Ministros de la Suprema Corte, ya que actualmente el NOMBRAMIENTO de ellos le corresponde al Senado, quién los elige de la terna que deberá de ser presentada por el Presidente de la República, los Magistrados y Jueces de Distrito, así como los demás empleados son nombrados por el Consejo de la Judicatura del poder Judicial.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>12</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. P. 69.

De acuerdo al Principio de División de Poderes, no es aceptable que el Presidente de la República haga el nombramiento de todos y cada uno de los empleados de la Unión, ya que en todo caso el solamente es el jefe del Poder Ejecutivo, y como tal le corresponde solamente el nombramiento de los empleados de la Administración Pública Federal, y solo como excepción la participación en la nominación de empleados de otro poder; por lo anterior se aprecia que los empleados de la Administración Pública Federal Centralizada pueden llegar a ser nombrados por el Presidente de la República, como jefe del Ejecutivo, aunque por costumbre se estableció que solamente nombre a sus colaboradores cercanos dejando así para esto el nombramiento de sus subordinados, de tal suerte que los titulares de las dependencias y entidades cuenten con el privilegio de esta facultad dentro de su competencia.

Este efecto cascada no solamente se da en la Administración Pública Federal, sino que también en la Administración Paraestatal, desde el momento en que se realiza la designación del Director General de cada entidad pública, el cual se encuentra a cargo del Presidente de la República, lo cual es posible llevar acabo gracias a lo contemplado por los artículos 21, 34 y 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; ahora bien cuando la incorporación al servicio del Estado se realiza mediante contrato como lo son de prestación de servicios, de carácter civil, y contratos administrativos, es conveniente saber diferenciar de estos dos, ya que el contrato administrativo que conforme a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas celebra la administración pública, solamente da

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

lugar a que la relación se constriña a la realización de un determinado servicio como lo es una obra, adquisición o arrendamiento de algún bien.

### **1.5.1. DE BASE**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 123, en su apartada "B"<sup>13</sup>, contempla las formas de contratación de particulares, dentro de la cual encontramos la contratación conocida como "DE BASE", el cual será el que nos interesa en particular dentro del presente punto previo aspecto de la investigación.

Este tipo de contratación existente dentro de nuestra Ley, es una de las mas privilegiadas, toda vez que se encuentra perfectamente contemplada y regulada por la Ley Burocrática, así mismo se reitera que es una de las privilegiadas, en razón de que esta misma contratación contiene demasiadas ventajas sobre otras, que posteriormente mencionaremos, es decir quien se encuentra ocupando una plaza de base, es acreedor de prestaciones en general y a los beneficios de la Seguridad Social, aunado a contar con su sindicato, obteniendo el privilegio de escalafón, antigüedad, inamovilidad en el empleo; lo cual protege al servidor público que este haciendo uso y goce de la plaza en comento, ocasionando con esto, que sean respetadas las garantías individuales de los trabajadores que se encuentren regulados bajo la ley en comento.

---

<sup>13</sup> Ibid PP 115-122.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Visto lo anterior es necesario aclarar, que también cuenta con una serie de desventajas, la plaza de base, como lo es que algún personal se coloque en un estado de conformismo, ya que aunque existe el escalafón, es difícil subir para obtener una mejor plaza dentro del lugar de labores, lo que trae como consecuencia, la mediocridad del servidor público al momento de no querer aceptar el escalafón, ocasionando con su actuar y pensamiento, un gran detrimento al órgano al cual representa, sin contar, que indudablemente con su mal proceder dentro del órgano, estaría poniendo en duda la capacidad y el prestigio del mismo, pues recordemos que el Servidor público como persona física que es, cuenta con un carácter el cual debe aplicarlo para el bienestar del servicio público y de la comunidad, sin embargo también cuenta con un criterio propio que utilizará para aplicarlo en su bienestar particular.

Es de tomar en cuenta, que los organismo deben de tomar conciencia al respecto, ya que es un problema nacional, pues como nos hemos dado cuenta, conforme pasa el tiempo es mas difícil obtener una contratación DE BASE, y gran parte de esta problemática, es por los privilegios "excesivos" de la basificación, ya que no conviene a un organismo dependiente del Estado crear nuevas plazas similares a estas, pues no sería redituable y por el contrario, se perjudicaría seriamente a la economía nacional; asimismo en la actualidad se puede observar que las contrataciones son eventuales, es decir por honorarios, trayendo como consecuencia menos derechos y las mismas obligaciones para el servidor público

en este caso, logrando así que el Estado y el Órgano dependiente de éste, obtenga un beneficio, laboral y monetario, a costa de los mismos trabajadores.

### **1.5.2. DE CONFIANZA**

Las plazas de confianza, se encuentra regulada por la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>14</sup>, que a la letra dice:

Artículo 123.- "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

**B.** Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozaran de los beneficios de la seguridad social."

<sup>14</sup> Ibid. P. 125.

TESIS CON  
FALTA DE ORIGEN

A diferencia del punto anterior esta contratación de confianza, pese a que cuenta con medidas de protección al salario, y que goza de los beneficios de la seguridad social, como los es el cubrir los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; la jubilación, la invalidez, vejez y muerte; así como en caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley, es por costumbre que la existencia de estas plazas, cuenten con poca duración dentro de las funciones a desempeñar por parte del servidor público, ya que como se presume son de confianza, al momento en que la persona que proporcionó la mencionada plaza se retira del cargo que ocupaba, las plazas que el proporciono de confianza, pasan a ser, de la persona que lo sustituye y que serían para las personas de su confianza y no para las que fueron parte del equipo anterior, de ahí que viene la denominación "de confianza".

Es por tal motivo que también se puede solicitar la renuncia de las plazas en comento al momento del retiro de quien las proporcionó, asimismo también la doctrina nos lo indica que puede ser solicitada la renuncia en el momento en que, quien proporcionó la plaza, deja de tener confianza sobre la persona que la ocupar, por lo que puede solicitar en ese momento, la renuncia de la persona en quien ya no confía.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

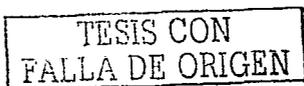
### 1.5.3. POR NOMBRAMIENTO

La figura del nombramiento, es aquella por medio de la cual una persona física quien se encuentra interesada a pasar a formar parte laboralmente al servicio de algún órgano administrativo, es aceptada por parte de este último, no sin antes cumplir con una serie de requisitos, para poder así comprobar y demostrar que cuenta con los elementos necesarios para satisfacer las necesidades del mismo órgano, toda vez que de ser nombrada la persona física para ocupar un cargo determinado dentro del ya mencionado, esta, representará no a su persona, sino al órgano para el que esté prestando sus servicios, debiendo cumplir cabalmente con los derechos y obligaciones que emanen del nombramiento que haya sido aceptado por ambas partes.

El Maestro Gabino Fraga<sup>15</sup> en su obra Derecho administrativo nos dice que esta figura jurídica de nombramiento, no es un acto unilateral, mas bien, es un acto diverso, cuyas características son:

Estar de común acuerdo para el nombramiento las voluntades, del Estado y la del particular quien acepta el nombramiento conferido por el Estado; el condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio) de disposiciones legales que fijan impersonalmente derechos y obligaciones que corresponden al titular del Órgano del Poder Público, al cual se ha hecho el nombramiento.

<sup>15</sup> Fraga, Gabino. Op. Cit. PP. 131 - 134.



Así mismo, este acto de nombramiento permite la modificación del mismo sin que exista la necesidad del consentimiento del empleado, recibiendo el nombre de acto-uni6n, este acto doctrinal.

Considero que el Maestro Fraga, se encuentra en lo correcto en el momento en que dice que el nombramiento no es un acto unilateral, pues como podemos ver a lo largo del presente punto, no es solamente la aceptaci6n de la persona f6sica al nombramiento lo que perfecciona el acto, sino que tambi6n el 6rgano debe de aceptar y aprobarlo, para que con ambas voluntades aceptando el acto de nombramiento, se llegue al perfeccionamiento del mismo; a su vez, todo lo anterior traer6 como consecuencia derechos y obligaciones al nombrado, provocando que el nombrado, se comprometa a realizar la debida funci6n para lo que fue nombrado, respondiendo totalmente de su buen desempe1o en sus funciones o viceversa; por lo que respecta a sus derechos, este deber6 contar con todas las garant6as de protecci6n a su salario y de los beneficios de la seguridad social, los cuales se han visto con antelaci6n.

Referente al acto-uni6n (modificaci6n del nombramiento sin necesariamente el consentimiento del empleado), este es un tanto desventajoso para el empleado, ya que el cambio puede ser en perjuicio o en beneficio del mismo, sin tener la certeza de que puede ser ben6fico el cambio; por otro lado pudiese convenir a los intereses del 6rgano administrativo, toda vez que para

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

realizar un cambio de esa índole se tendría que tener la certeza de que el cambio a realizar, convendría en su totalidad a la finalidad del Órgano Administrativo.

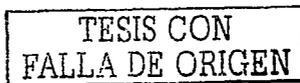
El Doctor Andrés Serra Rojas<sup>16</sup> en su obra Derecho Administrativo, manifiesta que por lo que hace a la introducción al Servicio, la designación de un funcionario o empleado público (Servidor Público) es el nombramiento de la Administración Pública, y la aceptación por parte del particular de aceptar el nombramiento.

El nombramiento o acto de ingreso a la función, se dice que es el más importante de los actos administrativos, siendo las mismas leyes relacionadas con la función pública quienes lo reconocen, por lo que también lo hacen ver como el medio normal para seleccionar a los servidores del Estado, así mismo el nombramiento es un acto administrativo por medio del cual quien aspira a un puesto público, es investido para el ejercicio de una función determinada.

El candidato al puesto público, a través del nombramiento (acto administrativo), se enviste para llevar acabo el ejercicio de una función determinada por el Estado; por otro aspecto el nombramiento debe de hacer referencia al propio documento en que se hace constar la designación del Servidor Público.

---

<sup>16</sup> Serra Rojas, Andrés. Op Cit P. 408.



Cabe hacer mención que el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 constitucional que a su letra dice:

"Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud del nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales para obra determinada o por tiempo fijo".

Ahora bien los nombramientos deben de contener:

- 1.- Nombre, Nacionalidad, Edad, Sexo, Estado Civil y Domicilio.
- 2.- Los servicios que deban prestarse, determinándolos con la mayor exactitud.
- 3.- El carácter del nombramiento. Definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.
- 4.- La duración de la jornada de trabajo
- 5.- El sueldo, tipo de prestaciones que habrá de percibir el trabajador.
- 6.- Lugar de prestación de servicios.

Quando se otorga el nombramiento y éste es aceptado, obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conforme a la ley y al uso de la buena fe.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El Doctor Andrés Serra Rojas<sup>17</sup>, nos comenta en su magna obra que lleva como título (Derecho Administrativo), que el medio idóneo para realizar una selección de servidores del Estado, es precisamente el nombramiento, el cual, otorga la aceptación de ambas partes (Estado y Particular), así como la investidura para el ejercicio de la función designada al particular.

A su vez, contempla el Doctor Serra, que dicho nombramiento debe de cumplir con ciertos requisitos para su otorgamiento, los cuales servirán para tener conocimiento de la designación del servidor público, así como su nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio entre otros.

Esta observación del Doctor es lógica, ya que los puntos que el menciona y que citamos en los párrafos que anteceden son datos indispensables para la aceptación del nombramiento pues especifican con claridad que tipo de nombramiento se realiza y todo lo necesario para poder llevar un control sobre el personal que trabajara en el Órgano Administrativo, estando de acuerdo con lo referido por el Doctor Serra.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

<sup>17</sup> Ibid. P. 414.

## **CAPÍTULO 2. LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE SE DESEMPEÑAN EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

### **2.1. ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

En términos de la fracción III del artículo 109 constitucional<sup>18</sup> las sanciones administrativas serán aplicables a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de ser observadas en el desempeño de sus funciones, es decir empleo, cargo o comisión, lo anterior, por estar contemplado por las fracciones del artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>19</sup>, asimismo en la misma ley podemos apreciar que en su (Título Segundo, denominado "Responsabilidades Administrativas") se realiza una definición del ámbito personal de validez del ordenamiento en su principio, sucesivamente dentro del cuerpo de esta ley, se establece el Código de conducta y ética en el servicio público; así como la prescripción de todas y cada una de las obligaciones para los servidores públicos, que desempeñan un empleo, cargo o comisión dentro del servicio público.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<sup>18</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. P. 91.

<sup>19</sup> Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Op. Cit. P. 3.

A lo largo del estudio referente a las responsabilidades de los servidores públicos, han existido distintos puntos de vista por parte de diferentes autores, por lo que es importante tratar de generalizar, lo que debemos entender sobre la responsabilidad de los servidores públicos, para lo que la tesis 1.40.A.220.A, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, novena época, tomo IX, páginas 872, enero 1999, la cual es lo mas cercano a las reformas a la ley en cita en marzo del 2002, nos dice:

**"LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

**ARTÍCULO 47, DEBIDA INTERPRETACIÓN DEL.-** Al efecto el dispositivo en cita es uno de los que integran el capítulo denominado: "sujetos y obligaciones del servidor público", de la ley aludida; si bien en dicho precepto no se reglamenta expresamente que el resultado positivo de un análisis toxicológico, practicado a un servidor público debe sancionarse, es relevante hacer énfasis en que el artículo invocado es enunciativo y no limitativo de las obligaciones a que esta sujeto, por lo que si ejerce su función en contravención a dichas obligaciones, no es necesario que la conducta irregular del servidor se encuentre tipificada en forma específica, es suficiente establecer que no se ajusta a los supuestos exigidos para examinar la responsabilidad de la acción u omisión pueda ocasionar.

Amparo directo 5274/96. Miguel Ángel Uribe Alvarado. 12 de febrero de 1997.  
Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Elsa Fernández Martínez."

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Es de recalcar que durante el transcurso de la regulación de la responsabilidad administrativa, esta no se ha podido desarrollar totalmente de una manera adecuada en nuestro país, toda vez que si nos remitiéramos a la historia y como hace referencia el licenciado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez<sup>20</sup>, en su obra "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos", nos percataríamos que inicialmente, la materia sobre responsabilidades de empleados del Estado se encausó fundamentalmente a los aspectos políticos y penales, lo anterior cuenta con respaldo histórico, ya que los licenciado Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas, Jorge Olivera Toro y Miguel Acosta Romero, indistintamente, en sus tratados, solamente hacen mención de ella (Responsabilidad Administrativa) al tratar el tipo de relación jerárquica, sin entrar a mayor detalle, enfocándola meramente a una situación laboral, en la parte relativa al régimen jurídico de los trabajadores al servicio del estado. (Función Pública)., por otra parte Raúl F. Cárdenas en su obra "Responsabilidades de los Funcionarios Públicos", esencialmente hace referencia a las responsabilidades de índole política y penal.

La responsabilidad administrativa, así como sus sanciones, además de comprender el aspecto disciplinario, debe de incluir indudablemente una reparación del daño causado al Estado, que aunque se le identifica como una sanción civil por su naturaleza sigue siendo responsabilidad administrativa, con base en las leyes y en los procedimientos administrativos, así cabe señalar que cuando la actuación de algún servidor público dentro del ejercicio de sus funciones haya causado o provocado algún daño o perjuicio a particulares, la

<sup>20</sup> Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. Op. Cit. P. 42.

responsabilidad en ellos es propiamente civil, por lo que en términos de los artículos 1927 del Código Civil y 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, generan derechos a favor de los afectados el cual se podrá hacer valer por la vía administrativa o jurisdiccional que corresponda, esto en caso de que el último de los fundamentos antes citado no se respete, tal como lo indica el mismo.

Asimismo, se alude al hecho de que los sujetos de las responsabilidades administrativas son los servidores públicos en general, mismos que se encuentran contemplados por los artículos 108 constitucional<sup>21</sup> y 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>22</sup>, que comprenden a los "representantes de elección popular, miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, 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" tal como lo hemos visto a lo largo de los puntos que anteceden.

Así es que la responsabilidad administrativa se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, tales, como que afecten a los valores fundamentales que rigen la función pública; por tanto la responsabilidad antes señalada en las que pueden incurrir los servidores públicos frente al estado, son

<sup>21</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Loc. Cit

<sup>22</sup> Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Op. Cit. P. 1.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

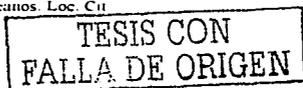
de naturaleza política, penal y administrativa, tal como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>23</sup> en su artículo 109, los cuales se pueden generar simultáneamente, con una sola conducta dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones, mediante diferentes 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 particulares, la responsabilidad será de carácter civil, y deberá ser tramitada conforme a las leyes civiles y ante los jueces de esa materia.

## **2.2. SANCIONES ADMINISTRATIVAS QUE IMPONE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

La Contraloría Interna en la Procuraduría General de la República, órgano instructor, representante de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, (SECODAM), es la encargada de imponer las sanciones a los Servidores Públicos, en este caso, de la Procuraduría antes mencionada, asimismo este órgano de instrucción, a través de su personal instructor adscrito a la Contraloría, se encargará de realizar las investigaciones necesarias para llegar a la verdad de los hechos que se presumen fueron realizados por algún servidor público de la Institución de referencia, es el caso que las sanciones administrativas

<sup>23</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Loc. Cit



se impondrán a los elementos que dejen de dar cumplimiento a las normatividades marcadas por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativa de los Servidores Públicos<sup>24</sup>, que en repetidas ocasiones hemos hecho alusión a lo largo de los puntos que anteceden, quedando la imposición de las sanciones al libre albedrío del personal adscrito a la Contraloría, por así marcarlo la ley federal en cita, en su artículo 13 las cuales consistirán en:

- I.- Amonestación Privada o Pública;
- II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año;
- III.- Destitución del Puesto;
- IV.- Sanción económica, e;
- V .- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el Servicio Público.

Este tipo de sanciones, para ser acreedores a ellas serán impuestas tomando en cuenta la gravedad de los hechos, ya que ejemplificando, no podrá ser responsable de igual manera un servidor público que por causas ajenas a la institución decide hacer mal uso de sus facultades como elemento de la policía judicial federal para distribuir algún tipo de estupefaciente dentro de la República, al que recibe una dádiva por parte de un particular en algún punto de revisión

<sup>24</sup> Ley Federal de Responsabilidades Administrativa de los Servidores Públicos. Op. Cit. P. 7.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

carretero (PRECOS) para no ser interrumpido en su camino; con este ejemplo tan burdo nos podemos percatar, que en el primer ejemplo, el servidor público actuó distintamente a diferencia del segundo, es decir, que actuó con premeditación alevosía y ventaja, ya que se puede observar que probablemente era su modus vivendi del dicho servidor público, esto independientemente de las consecuencias penales en las que incurrirá el ya mencionado, por lo que el personal adscrito a la Contraloría Interna en la Procuraduría General de la República, deberá de tomar en consideración todos los elementos (la gravedad de la responsabilidad en que se incurra, las circunstancias socioeconómicas del servidor público, nivel jerárquico, antecedentes y las condiciones del infractor, la antigüedad del servicio, la reincidencia en el incumplimiento de sus obligaciones y el monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de las obligaciones); el segundo de los ejemplos, son los mismos elementos los que se tendrán que analizar para poder llegar a la responsabilidad del servidor público y por lo tanto a la sanción administrativa de la cual se hará acreedor el mencionado anteriormente, desde luego independientemente al igual que el primer ejemplo de la responsabilidad penal en la que incurra; desprendiéndose así, que el personal adscrito a la Contraloría Interna en este caso de la Procuraduría General de la República.

En estos casos ejemplificados, se analizarán cada uno de ellos, llegando necesariamente a las responsabilidades de cada uno de los mencionados, que indudablemente la del primer supuesto es de mayor gravedad,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

el cual podrá obtener a criterio del personal actuante, una sanción que no sería menos de Destitución del Puesto, por la gravedad del asunto; asimismo en el segundo de los ejemplos por no ser una falta "grave" y por las circunstancias en las que se dieron, no pasaría mas haya de una Amonestación Privada o Pública, al mencionado servidor público.

Por lo que podemos apreciar en lo manifestado, las sanciones aludidas en este punto se tendrán obligadamente que imponer a cualquier servidor público en este caso de la Procuraduría General de la Republica, por parte de la Contraloría Interna de dicha Institución, al momento en que incurran en algún tipo de responsabilidad dentro de sus funciones como servidores públicos, dentro de la procuraduría antes señalada, lo anterior con la finalidad de buscar un bienestar para la sociedad y asimismo para la misma Institución, toda vez que al momento de ser detectado algún tipo de responsabilidad por parte del Servidor Público, de la institución en comento, se iniciara procedimiento administrativo para deslindar la responsabilidad logrando así, que exista la oportunidad de detectar quienes son los elementos nocivos para la Procuraduría General de la Republica, si son o no reincidentes y en caso de no serlo, asegurarse o prevenir que no reincida.

#### **2.2.1. AMONESTACIÓN PRIVADA O PÚBLICA**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Dentro del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades

Administrativas de los Servidores Públicos<sup>25</sup>, dentro de sus fracciones contempla la Amonestación Privada o Pública, como sanciones por la comisión de faltas administrativa, de servidores públicos al servicio de la Procuraduría General de la República.

El Doctor en Derecho Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez<sup>26</sup>, en su obra (El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos), contempla la amonestación como una simple corrección disciplinaria, en materia de procedimiento, la cual es impuesta por el superior jerárquico a su subordinado por conducto de un procedimiento administrativo, con la finalidad de prevenir a los ya mencionados, de las faltas de disciplina para que se abstengan de realizar conductas contrarias al derecho; asimismo esta figura jurídica de Amonestación se había utilizado también erróneamente a lo largo del derecho administrativo como sinónimo de apercibimiento, el cual dejó de existir después de la reforma de marzo del 2002 a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y con la creación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual rige actualmente materia federal.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativa de los Servidores Públicos, no contempla el concepto de la Amonestación, asimismo el Código

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

<sup>25</sup> Id.

<sup>26</sup> Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. Op. Cit. PP. 123 ~ 126.

Federal de Procedimientos Civiles<sup>27</sup> en su artículo 55, el cual se transcribe y a su letra dice:

"ARTÍCULO 55. Son correcciones disciplinarias: I. Apercibimiento; II. Multa que no anexa de quinientos pesos; y III. Suspensión de empleos hasta por quince días. Esta última fracción solo es aplicable al secretario y demás empleados del Tribunal que imponga la corrección."

La amonestación, se identifica como corrección disciplinaria, advertencia o llamada de atención, con advertencia o prevención al momento de la comisión de un ilícito, teniendo su origen dentro del Derecho Canónico, en donde se identificaba como "remedio penal de índole preventiva a quien se halla próximo a cometer un delito o se sospecha de que lo cometió". Para Quintana Matos, la figura disciplinaria de Amonestación escrita es "represión extendida por escrito que se hace al infractor por el funcionario de mayor jerarquía dentro del servicio, sección o departamento". Siendo que en sentido estricto no es sanción, pues no requiere de una comisión de infracción, sino solamente de la sospecha de que se realizó o puede llegar a realizarse el ilícito, por lo que solamente es una advertencia para que se procure evitar conductas que puedan llevar a incurrir a una infracción disciplinaria por parte de algún servidor público.

<sup>27</sup> Código Federal de Procedimientos Civiles. Editorial Porrúa. México. 2003. P. 12.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Procesalmente hablando tampoco se encuentra una definición de esta figura disciplinaria que es la Amonestación, exceptuando el artículo 42 del Código Penal Federal<sup>28</sup> el cual la enuncia como a continuación se transcribe.

Artículo 42.- "la Amonestación consiste: en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincide. Esta manifestación se hará en público o en lo privado, según parezca prudente al juez".

De lo antes visto en el cuerpo de la presente disposición, se deriva, que la finalidad de la Amonestación es lograr que el servidor público infractor haga conciencia de su mala conducta aunque se tenga que hacer la advertencia que en caso de volver a realizar dicha conducta ilícita, se le considerara reincidente; por lo cual podemos afirmar que en esencia la Amonestación es una medida correctiva distinta a la del apercibimiento la cual estaba anteriormente contemplada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que en el caso de la amonestación, su origen trata de prevenir la comisión de un ilícito y aunque sea una medida de corrección disciplinaria, en estricto sentido no debería de ser considerada como sanción, a diferencia del Apercibimiento, el cual sí es sanción mismo que se impone cuando anteriormente ya se había hecho una advertencia o amonestación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>28</sup> Código Penal Federal. 11ª Edición. Editorial Ediciones Fiscales ISER. México. 2003. P. 13.

Estas figuras refiriéndonos al apercibimiento y a la amonestación, para la legislación positiva, no cuentan con la característica secuencial originaria, toda vez que los artículos 42 y 43 del Código Penal Federal, tanto para el uno como para el otro. a) Previamente se cometió un ilícito, b) Se hace conciencia de una conducta indebida y c) Se comunica al infractor para que no reincida. Dentro de la legislación Penal se puede diferenciar entre el apercibimiento y la amonestación solamente cuando en el caso del Apercibimiento existen una serie de elementos para suponer que el infractor tiene la disposición de reincidir dentro de un ilícito, en tanto que en la Amonestación no existe esa posibilidad; por lo que es de considerarse que tanto el Apercibimiento como la Amonestación tienen un segundo punto en común, el cual consiste en que los dos pueden ser públicos o privados, lo cual dependerá, en nuestro caso de propuesta, de la (Contraloría interna en la procuraduría General de la República), quien sancionará por algún hecho ilícito realizado por algún servidor público. ahora bien, la Amonestación en principio es de carácter privado, toda vez que solamente consta en el expediente relativo al procedimiento sancionador en este caso (Dentro de la Contraloría Interna en la Procuraduría General de la República) en el registro y base de datos en el departamento de análisis de la Institución en comento, así como en autos del expediente personal del servidor público sancionado ya que por principio de seguridad jurídica, todos los procedimientos administrativos se realizan por escrito.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Públicos<sup>29</sup> ordena en su artículo 24 que: "Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades durante el procedimiento al que se refiere este Capítulo constarán por escrito. Las sanciones impuestas se asentarán en el registro a que se refiere el artículo 40 de la ley."

Cuando la Amonestación se imponga con carácter público, dentro del cuerpo de una resolución se debe de indicar el medio que debe de utilizarse para tal efecto, el cual desde un principio debe de ser el Diario Oficial de la Federación, como órgano de difusión del Gobierno Federal. pudiéndose utilizar publicación especial o algún periódico de cierto reconocimiento por su difusión, sin embargo teóricamente hablando se debería hacer así, pero no existe disposición expresa al respecto, quedando al entero arbitrio de la autoridad sancionadora competente, en este caso del (Personal Adscrito de la Contraloría Interna en la Procuraduría General de la República) la forma en que debe de llevarse a cabo dicha amonestación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **2.2.2. SUSPENSIÓN DE EMPLEO, CARGO O COMISIÓN**

Esta figura jurídica se encuentra contemplada por la fracción II del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los

<sup>29</sup> Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Op. Cit. P. 11.

Servidores Públicos<sup>30</sup>, haciéndose referencia a la Suspensión como la sanción por la comisión de algún tipo de infracción o hecho no apegado a lo contemplado por la ley en comento, y a la suspensión temporal, como una medida procedimental para obtener fácilmente el desarrollo de los procedimientos sancionadores, diferenciando así estas dos figuras, toda vez que la finalidad y los efectos de cada una de ellas es diferente. De acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Suspensión es una sanción por la comisión de alguna falta administrativa, la cual será impuesta por el superior jerárquico del Servidor público infractor por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año, dependiendo de la gravedad de la falta, en tanto que la suspensión temporal se refiere a una medida dentro del procedimiento sancionador, presentándose cuando a juicio de la autoridad competente convenga para la conducción o continuación de la investigación de los hechos, sin embargo si de esta se obtiene una inconsciencia por parte del servidor público, se le deberá de restituir en el goce de sus derechos, debiéndosele cubrir la cantidad que dejó de percibir por la medida impuesta por su superior jerárquico; de acuerdo con la fracción V, párrafo cuarto del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual regula el Procedimiento sancionador en materia disciplinaria, "en cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del artículo antes citado, la Secretaría determinará la suspensión temporal de los presuntos responsables como servidores públicos que son, de sus cargos, empleos o comisiones que en la actualidad se encuentren desempeñando, si a juicio de dicha secretaria conviene

---

<sup>30</sup> Ibid. P. 7.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

para la continuación de las investigaciones correspondiente para el esclarecimiento de los hechos. Aclarando que la suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se imputa al servidor público. La Secretaria deberá de llegar a una determinación haciendo constar expresamente esta salvedad."

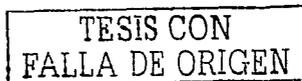
Como hemos podido apreciar ambas suspensicnes coinciden en ser temporales, pudiéndose considerar como sanción a la suspensión lisa y llana, no menos de tres días ni mayor a un año, misma que se impondrá intrínsecamente en una resolución dentro de un procedimiento administrativo instaurado en contra del servidor público involucrado, la cual deberá de obtener el carácter definitivo, toda vez que la suspensión temporal solo es una medida procedimental para facilitar las actuaciones dentro del procedimiento antes citado, tal como lo marca la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Al respecto el Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez<sup>31</sup>, opina que la tesis jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte, referente a la suspensión, en la cual se estableció la constitucionalidad de esta medida procedimental, misma que se transcribe:

**LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

**SU ARTÍCULO 64, FRACCIÓN IV. QUE ESTABLECE LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES DE SUS CARGOS, NO ES VIOLATORIA DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA QUE**

<sup>31</sup> Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto Op. Cit. P. 128.



ESTATUYE EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL.- El artículo 64, fracción IV, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones como una medida cautelar o precautoria, mientras dura el procedimiento y se dicta la resolución que deslinda las responsabilidades del servidor públicos afectado. Por ello, el numeral mencionado no viola la garantía de audiencia consagrada en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, puesto que dicha garantía opera respecto de los actos privativos y la suspensión temporal aludida no tiene tal carácter.

Pleno. Gaceta del semanario Judicial de la Federación, Época 8 . N°.64, Abril de 1993. Tesis P. XXIV/93. Pág. 19.

Distintos autores denominan a esta medida suspensión preventiva manifestando que en caso de alguna falta grave el funcionario pudiera llegar a ser suspendido hasta que se realice la diligencia correspondiente y se aplique la sanción que corresponda. así la suspensión no sería una sanción disciplinaria sino una medida administrativa destinada para combatir las molestas consecuencias del mantenimiento en funciones de algún servidor público sobre el cual se sospecha de la realización de un acto ilícito.

En este mismo sentido el Licenciado Quintana Matos nos dice "... la suspensión no se configura verdaderamente como una sanción, sino que constituye mas bien un medio de actuar, o instrumento de la administración

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

cuando requiere el alejamiento de determinado funcionario para llevar a cabo una investigación administrativa o judicial" (Op. Cit. Pág. 108).

Sin embargo, la imposición de la sanción de suspensión de empleo, cargo o comisión parece estar establecida, según los artículos 13, fracción II, y 16 fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>32</sup>, sin omitir que otras disposiciones de la propia ley en comento, dan lugar a confusión con respecto a la diferenciación de la condición de empleados de base y de confianza por lo que se refiere a la sanción.

Ahora bien, aunque la fracción II del artículo 16 dispone que la suspensión será impuesta la Secretaria, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente (superior jerárquico del servidor público responsable), no hace distinción alguna sobre la calidad de trabajador.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

De todo lo anterior surge el razonamiento y la inquietud, es decir, que si nos allanamos a lo antes visto debemos entender que cuando se trate de un empleado de confianza la sanción la aplicará el superior jerárquico, asimismo cuando se trate de un empleado de base deberán de ajustarse a lo previsto por la ley laboral que corresponda al régimen jurídico del trabajador es decir (del servidor público responsable); todo esto viene a complicar la facultad disciplinaria en este caso del superior jerárquico, el cual tendría que llevar a cabo el procedimiento

<sup>32</sup> Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Op. Cit. PP. 7 - 8.

administrativo y finiquitarlo para poder resolver y suspender al servidor público, sin embargo esta resolución carecería de eficacia parcial ya que además se tendría que continuar el procedimiento ante la autoridad laboral correspondiente, en caso de existir en materia laboral alguna causal que estableciera o contemplara una situación de este tipo.

De tal suerte que desde mi punto de vista, si nos remitimos a distintas leyes como es la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 42, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 45, nos percataríamos que ninguna de estas leyes contempla causal alguna, que establezca una situación como la antes vista con antelación, no obstante lo anterior el artículo 45 de la ley en cita no regula la suspensión, eliminando así la posibilidad de que el Código Penal fuera la "Ley correspondiente" a la que nos hemos referido en párrafos anteriores, ya que su aplicación dentro de lo que corresponde a responsabilidades administrativas de los servidores públicos queda totalmente excluida.

Es de mencionarse que aunque la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 30<sup>33</sup> señala que la sanción consistente en la suspensión será ejecutada y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable, las leyes antes citadas las cuales como ya hemos visto son lo más cercano a la ley correspondiente a la que se refiere en este caso el artículo 30, aun estas, no consideran o prevén algo al respecto.

---

<sup>33</sup> Ibid. P 13

FESIS CON  
SELLO DE ORIGEN

Lo anterior se debe al hecho de que por la naturaleza jurídica del acto la cual establece la suspensión en relación a la materia disciplinaria, es jurídicamente ilógico que se rija bajo la leyes laborales para su resolución total.

### 2.2.3. DESTITUCIÓN DEL PUESTO

Esta es una de las sanciones más "rígidas" de las contempladas por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>34</sup>, en su fracción III del artículo 13, lo cual a traído como consecuencia una serie de controversias, ya que distintos autores tales como el Lic. Gabino Fraga, el Dr. Andrés Serra Rojas y el Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez entre otros la han considerado, como lesión al servidor público ya que cuando es impuesta por la autoridad administrativa correspondiente, son lastimados al servidor público sus derechos laborales, por lo que corresponde a la autoridad laboral comprender y concluir de una relación de trabajo, siendo esta la única autoridad competente para resolver estos tipos de conflictos; esto mismo ha dado cabida a una serie de polémicas las cuales encuentran su apoyo dentro de lo narrado por el artículo 13, fracción V, párrafo cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>35</sup> la cual dice: " ... las sanciones por faltas administrativas consistirán en: V.- Inhabilitación temporal para desempeñar

<sup>34</sup> Ibid. P. 7.

<sup>35</sup> Id.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

empleos, cargos o comisiones en el servicio público. En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución ... " que por su redacción al igual que en el caso de la sanción de suspensión, se considera que la autoridad administrativa en ejercicio de su facultad disciplinaria no puede imponer esta sanción.

Así mismo, se dice que la autoridad administrativa puede destituir o en su caso cesar sin aprobación de las autoridades jurisdiccionales competentes es decir en materia laboral, toda vez que los derechos de los trabajadores (servidores públicos) en el caso que nos atañe, se encuentran protegidos por lo dispuesto dentro del artículo 123 apartado "B" de Nuestra Carta Magna, así como de su ley reglamentaria y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sin poder ser negados estos derechos, que las garantías constitucionales en materia laboral así como todos los derechos prerrogativos y facultades a favor del Servidor Público destituido debe de hacerse valer por la vía jurisdiccional ante el órgano competente en este caso denominado Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Así, podemos apreciar que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su Exposición de motivos contempla que estará a cargo del cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos primeramente el superior jerárquico y el de los órganos de control de las dependencias y entidades, asimismo la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), es quien identifica las responsabilidades administrativas aplicando las sanciones disciplinarias, por ser la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

autoridad especializada para tales casos, por lo que esta misma secretaria no puede llegar a destituir al servidor público que haya sido designado por el Presidente de la República sin embargo si a otro servidor público que no haya sido designado por el ya mencionado, es el caso del artículo 89 constitucional fracciones IV y V<sup>36</sup>, el cual se transcribe.

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- ...

II.- ...

III.- ..

IV.- Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.

V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, contempla dos niveles para ejercer la facultad disciplinaria, siendo el primero a cargo del superior jerárquico del servidor público infractor, como hemos venido observando a lo largo de este punto, así como de los

<sup>36</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Op. Cit. P. 69.

órganos de control en las dependencias de la administración, las cuales pueden aplicar las sanciones que pueden ser desde una amonestación pública o privada hasta la destitución del servidor público de confianza, asimismo el segundo nivel el cual se encuentra a cargo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), la cual además de imponer las sanciones antes vistas, se encuentra dentro de sus facultades el destituir a todo tipo de servidores públicos, ya sean de confianza o de base, siempre y cuando no hayan sido nombrados por el Presidente de la República, tal y como lo hemos visto a lo largo del presente punto.

La imposición de las sanciones disciplinarias forman un acto de autoridad y como tal, las sanciones administrativas se encuentran sujetas a determinados requisitos de fundamentación y motivación que nuestra carta magna exige para todos los actos de molestia, obteniendo al momento la característica de ejecutividad de los actos administrativos, quedando sujetos al régimen jurídico de estos mismos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, para Arrigo Seud, en su obra *De la Responsabilidad del Servidor Público en Asamblea*,<sup>37</sup> "La decisión de la Administración imponiendo una sanción constituye un acto administrativo típico, y por consiguiente tiene la eficacia jurídica propia de tales actos. No constituye un acto jurisdiccional ni produce cosa juzgada", y según Castro Juventino, en su Obra *Responsabilidad de*

<sup>37</sup> Arrigo, Seud. *De la Responsabilidad del Servidor Público en Asamblea*, V. I. N° 3. Época. Diciembre de 1997. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, 1997. P. 435.

los Servidores Públicos <sup>38</sup> "Las sanciones administrativas son pronunciadas por la administración sin la intervención del juez. Por lo que respecta a la naturaleza jurídica de las mismas, es evidente que debe ser considerada como actos administrativos y en consecuencia susceptible de ocurrirse contra él en sede judicial". Así Arrollo Herrera Juan Francisco, en su obra Régimen Jurídico del Servidor Público<sup>39</sup> nos dice 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 ..." por tanto podemos concluir que la resolución que impone cualquiera de las sanciones disciplinarias, como acto administrativo obtiene las características de presunción de validez y de ejecutividad.

La validez como presunción iuris tatum, da oportunidad a que el acto produzca sus efectos sin demostrar que carece de algún elemento el cual es exigido por la ley, el cual puede llevarse acabo mediante el recurso administrativo ante la autoridad competente; asimismo la ejecutividad del acto administrativo permite su eficacia sin existir necesariamente la calificación de una autoridad diferente, toda vez que autoriza su ejecución la fuerza propia del acto.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

<sup>38</sup> Castro, Juventino Responsabilidad de los Servidores Públicos. Revista de Investigaciones Jurídicas. V. 19. N° 19. Escuela Libre de Derecho. México. 1995. P. 35.

<sup>39</sup> Arrollo Herrera, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. 9ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 2002. P. 75.

Jurisdiccionalmente son diferentes los criterios al respecto, toda vez que primordialmente se manifiesta en el sentido de que la destitución se debe demandar por el superior jerárquico del servidor público existiendo tesis al respecto, pero independientemente de esto, el poder judicial ha establecido tesis jurisprudencial para establecer la destitución entre los aspectos laborales y administrativos llegando al grado de establecer determinadas diferencias entre las figuras jurídicas de "destitución" y "cese", lo cual se puede apreciar en la tesis de pleno de la Suprema Corte PXXV/93, publicada en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 8° época, número 65, de mayo de 1993.

Una vez visto lo anterior concluyo que para evitar conflictos en ámbito de materia Laboral y Administrativo, debe de ser reformada la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y finalmente la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para obtener una plena eficacia al ejercicio de la facultad disciplinaria de la administración pública, así como al ámbito de la materia laboral en general, logrando con esto que la administración pública no quede supeditada a que una autoridad diferente en este caso la autoridad laboral, valide sus actos en materia de sanciones (Destitución).

#### **2.2.4. SANCIÓN ECONÓMICA**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La sanción económica por la comisión de responsabilidades

administrativas por servidores públicos, contemplada por el artículo 113 de nuestra Carta Magna<sup>40</sup>, a la letra dice "... deberán de establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados". Constitucionalmente se debe de aplicar la sanción económica, cuando se cause un daño o perjuicio o cuando el infractor (servidor público) obtenga del hecho ilícito un beneficio económico, toda vez que en caso contrario se podrán imponer, cualquiera de las sanciones que a lo largo de este capítulo hemos visto, sin tomar en cuenta la sanción económica; así es el principio que se sigue marcado por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>41</sup> en su artículo 14, fracción VI, y 15.

Es importante destacar, la existencia del establecimiento de la sanción económica fija en dos tantos sin que se pueda admitir un incremento de acuerdo con las circunstancias particulares en cada caso, lo que implica la individualización de la sanción, lo que ha sido reconocida por los tribunales y la doctrina con base en el artículo 14 antes mencionado.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Cabe hacer mención que el poder judicial ha establecido jurisprudencia en el sentido de considerar inconstitucional la disposición en donde se impongan multas fijas, como las contenidas por el artículo 76 del Código Fiscal de la

<sup>40</sup> Constitución Política Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. P. 95.

<sup>41</sup> Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Op. Cit. PP. 7 - 8.

Federación<sup>42</sup>, la cual lleva como rubro "MULTAS FIJAS, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 76, FRACCIÓN III DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE LAS AUTORIZA", cuya publicación se encuentra en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación N°. 67, julio de 1973, Págs. 48 y 49, y no obstante, esta no es aplicable en cuanto a sanciones económicas en materia disciplinaria, ya que se debe de diferenciar entre sanciones económicas y multas. A su vez, debemos aclarar que al respecto del artículo 15 de la ley en cita, se han pronunciado tesis sin que se haya logrado constituir jurisprudencia; de tal suerte que la autoridad administrativa ha logrado regular la imposición de la sanción económica de tres tantos, tal como se puede apreciar en el artículo 113 constitucional<sup>43</sup>, en donde autoriza su imposición hasta por tres tantos, salvaguardando la impugnación de la cuantía, logrando así un mejor ordenamiento para la imposición de la sanción de referencia.

Ahora bien, la imposición de esta sanción económica ha roto con varios esquemas, ya que varios ordenamientos se han derogado por la imposición de la sanción antes señalada por parte de La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tal es el caso de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores las cuales se oponen a lo establecido por la ley antes señalada, en cuanto al fincamiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos; lo cual encuentra su aceptación y apoyo

<sup>42</sup> Código Fiscal de la Federación. 14ª. Edición. Editorial Delma México, 2002. P. 83.

<sup>43</sup> Constitución Política Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Loc. Cit.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

lógico fundamentalmente dentro del procedimiento administrativo, mismo que requiere de la ejecución de las disposiciones relativas a los medios de defensa y a la prescripción de las facultades para sancionar, pues la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) niega que el fincamiento de pliegos de responsabilidades forme una sanción, el cual no podrá ser revocado, toda vez que no tiene el carácter de quedar comprendido como fincamiento de responsabilidad, pues se encuentra fundamento en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>44</sup>.

Se debe precisar que las sanciones económicas tienen carácter fiscal para efectos de su cobro, lo cual se encuentra contemplado por el último párrafo del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>45</sup>, el cual esta de acuerdo con el contenido del artículo 4° del Código Fiscal de la Federación<sup>46</sup> en la constitución de créditos fiscales, otorgándoseles privilegios de los que gozan estos como por ejemplo, la preferencia en el cobro y su ejecutividad, ya que representan ingresos que el Estado necesita para la realización de su funciones como tal.

De tal suerte que en el artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos<sup>47</sup>, dispone que procederá la sanción económica por el incumplimiento de las obligaciones

<sup>44</sup> Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Op. Cit. P. 3.

<sup>45</sup> Ibid. P. 13.

<sup>46</sup> Código Fiscal de la Federación. Op. Cit. P. 3.

<sup>47</sup> Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos. Op. Cit. P. 8.

contempladas por el artículo 8 de la ley en cita, se produzcan beneficios o lucro o causen daños y perjuicios, hasta tres tantos de beneficios o lucros obtenidos o daños o perjuicios causados, no obstante lo anterior el artículo 14 de la misma ley vuelve hacer alusión a la sanción económica anteriormente mencionada, con la ausencia de total acuciosidad, pues en ese punto ya que, se debería de especificar en el mismo que en este tipo de sanción económica se aplicará hasta tres tantos de beneficios o lucros obtenidos o daños o perjuicios causados.

Por lo tanto, en la responsabilidad administrativa, cuando por la conducta infractora se produzca daño y perjuicio al Estado, la sanción económica por lógica debe de incluir la multa y reparación del daño, debiéndose especificar de tal manera así, junto con la sanción.

Y una vez visto lo anterior, propondría muy personalmente que para una adecuada regulación de esta sanción económica que comprenda de la multa y de la reparación de daño, establecer dentro del artículo 14 en una de sus fracciones de la sanción económica comprendida también como una multa hasta de tres tantos, de acuerdo a lo procedente con el artículo 15, y a la reparación del daño causado, consistente en un tanto igual, para encontrar la obtención de personal que se encuentre más cercano a los parámetros exigidos por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas en su artículo 8, junto con todas y cada una de sus fracciones.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **2.2.5. INHABILITACIÓN TEMPORAL PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS, CARGOS O COMISIONES EN EL SERVICIO PÚBLICO**

En el Título Cuarto de Nuestra Carta Magna, referente de las responsabilidades de los servidores públicos, se encuentra contemplado tanto como para la responsabilidad política como para la administrativa la figura de inhabilitación para el desempeño de empleo, cargo o comisión, esta misma prevista en el artículo 113 constitucional, fue reglamentada originalmente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y posteriormente en marzo de dos mil dos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos<sup>48</sup> en su artículo 53, la inhabilitación se obtenía con un máximo de seis meses a tres años cuando existiera el elemento económico, sino excedía de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de tres a diez años si rebasa esa cantidad.

Consecuentemente el 21 de julio de 1992 con la reforma a la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, se realizaron modificaciones respecto de los plazos

---

<sup>48</sup> Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Procuraduría General de la República. México, 2001. P. 33.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

y los montos de referencia para su imposición, lo cuales se establecidos en el último párrafo del artículo 53 de la ley en comento.

Actualmente la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, contempla que cuando el lucro obtenido o daños y perjuicios causados no excedan de doscientas beses el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, la inhabilitación será de uno a diez años, y en caso de ser mayor de este monto, la sanción podrá tener un aumento llegando a ser de diez a veinte años; atendiendo lo anterior, también se realizó la aclaración en el sentido de la conducta se considere grave, se podrá aplicar hasta veinte años de inhabilitación, sin que esto dependa del monto económico de la infracción.

Como en otras sanciones en esta no podía ser la excepción, ya que también presento una serie de problemas para la imposición de la misma, pues en los términos de la fracción III del artículo 16 de la propia ley en cita, esta sanción (inhabilitación) se debe imponer por la secretaria, el contralor interno o titular del área de responsabilidades, ejecutada en términos de la resolución dictada, sin precisar que leyes y cuales órganos son los que determinan lo anterior. Ahora bien el haber eliminado la situación económica para efectos de imposición de la inhabilitación fue un importante paso, ya que anteriormente no obstante, de que la infracción fuera grave, si la conducta infractora no tenia contenido económico, la inhabilitación se reducía a tres años como máximo.

En el año de 1992 se aclaró que cuando existiera la inhabilitación de un

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

servidor público por mas de diez años, podrá volver a desempeñar empleo, cargo o comisión solamente si el plazo ya ha transcurrido, para lo cual el Titular de la dependencia en que pretenda incorporarse deberá realizar un comunicado debidamente razonado dirigido a la (SECODAM).

Es de hacer mención por la relevancia que tiene en la actualidad, que la inhabilitación de un año se encuentra establecida a partir de la reforma antes vista, misma que será aplicada al servidor público que sin causa justificada, omita la presentación de la declaración de situación patrimonial misma que tiene la obligación de llevar a cabo dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del encargo, subsanando así la ausencia de sanción por no cumplir con la obligación antes señalada y a su vez logrando una forma de control del personal.

Otra de las modificaciones que cuenta con una importante relevancia es la que consiste en eliminar la referencia relativa a que la inhabilitación debía de imponerse por resolución jurisdiccional, expresión que ocasionó problemas infinidad de veces, ya que el término "jurisdiccional" es utilizada por la propia ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para referirse a los órganos juzgadores, como se puede apreciar en el contenido del artículo 3° en su fracción IX, así como del artículo 51 en su párrafo tercero que al momento de hacer alusión de las "autoridades jurisdiccionales " se refiere a los tribunales; por lo que siendo esto tan impreciso, da lugar a que distintos autores tales como el Doctor Ignacio Burgoa junto con otros manifiesten su inconformidad en el sentido

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como las Contralorías Internas de las dependencias, totalmente carecen de toda facultad para resolver sancionando al servidor público con este tipo de sanción la cual cuenta con una naturaleza totalmente diferente, refiriéndose meramente a la inhabilitación<sup>49</sup>; lo cual podemos apreciar en, el 2º curso de Derecho Administrativo "doctrina, legislación y jurisprudencia".

Anteriormente la Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos usaba la expresión "jurisdiccional", como lo hemos apreciado en el párrafo anterior asimismo en dicha ley, no fue afortunada, ya que esta misma ley establece en su capítulo relativo a las sanciones administrativas y procedimiento para aplicarlas, que la imposición y la aplicación de sanciones contempladas por el artículo 53 de esta misma, en donde se encuentra la inhabilitación, corresponde meramente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) así como al superior jerárquico del servidor público, por medio de sus Órganos de Control Internos, en términos del artículo 64, 65 y 68 de la ley en comento, por lo que la palabra "jurisdiccional" la cual tantos problemas ocasionado en el ámbito federal, debió de entenderse en un sentido más amplio, para lograr así, mantener eficacia de la aplicación de la ley, sin referirse al órgano jurisdiccional para que no se tomara indebidamente como sinónimos los términos judicial y jurisdiccional; de igual forma los artículos 75 y 76 de la Ley Federal de Responsabilidades de los

---

<sup>49</sup> Derecho Administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia Segundo curso. 20ª. Edición. Editorial Porrúa. México, 2001. P. 85.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Servidores Públicos<sup>50</sup> los cuales se refieren a la sanción de inhabilitación el cual quedará a juicio del instructor que resuelva el procedimiento disciplinario, con independencia de que deba surtir sus efectos al momento de que sea notificada la resolución del procedimiento administrativo instaurado en contra del servidor público; cabe aclarar que es aquí donde nuevamente se hace la distinción entre diferentes calidades de servidores públicos sin precisar procedimiento especial cuando la sanción de inhabilitación sea impuesta al servidor público que no sea de confianza, a pesar de que ninguna ley establece disposición al respecto de la inhabilitación, por lo cual se debe de reconocer al acto sancionador el carácter de acto administrativo, con requisitos y consecuencias que implica esto, provocando así una coherencia y unidad dentro de la regulación de la facultad y del procedimiento administrativo, causa reguladora de la sanción disciplinaria.

La imposición de esta sanción corresponde a la autoridad administrativa, esto mismo pese a todas las tesis encontradas en este sentido, así pues la fracción III del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>51</sup>, deja ver que la autoridad administrativa en quien impone la sanción de inhabilitación, ya que a la letra dice:

“... Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observaran las siguientes reglas:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>50</sup> Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Op. Cit. PP. 43, 44.

<sup>51</sup> Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Loc. Cit.

III.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y..."

Así, desde mi punto de vista, lo anterior no podría ser de otra forma ya que de ser así, se desvirtuaría la naturaleza de esta sanción disciplinaria así como de la facultad que tiene el superior jerárquico del servidor público administrativamente responsable; siendo lo antepuesto, consecuencia de una mala expresión ya que anteriormente la ley decía que sería aplicable por "resolución jurisdiccional" lo cual dio a entender que la facultad para sancionar estaría a cargo de un determinado Juez o tribunal lo cual desvirtuaría la naturaleza del poder disciplinario de la autoridad administrativa.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **2.3. FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO**

La responsabilidad del servidor público encuentra su fundamento principal en el Título Cuarto que lleva como título "Responsabilidades Administrativas" en su artículo 108 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos<sup>52</sup>, el cual contempla quienes son servidores públicos, así, este mismo artículo nos da la pauta para llevar a cabo el cumplimiento de las leyes,

<sup>52</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. P. 91.

reglamentos y códigos que regirán al servidor público al momento de incurrir en responsabilidad administrativa, de tal suerte que para la regulación de las conductas de los mismos, existe la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, la Ley del Régimen del Patrimonio y del Servicio Público, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, entre otras. A su vez el artículo 108 de nuestra Carta Magna, especifica quienes constitucionalmente, son servidores públicos así como la jerarquía de los mismos; sin pasar por alto que reciben tal categoría por el simple hecho de desempeñar algún servicio en la administración pública federal o en el Distrito Federal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Cabe hacer mención que la delimitación de los sujetos infractores, la hace el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>53</sup>, el cual a su vez nos remite al artículo 108 constitucional mismo que hemos estado analizando a lo largo del presente punto, el cual especificará quienes cuentan con los elementos para ser servidores públicos sujetos a las normatividades federales, las cuales van a ser regidas dentro de un procedimiento administrativo, regulando así las conductas del servidor público ajenas a derecho, dando cumplimiento de esta forma al artículo 8 de la ley de referencia, quien en caso de incumplir con las mismas, resultaran responsables dentro del un procedimiento administrativo, recibiendo la sanción correspondiente marcada por la legislación Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, lo anteriormente mencionado siempre y cuando no cumplan

<sup>53</sup> Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Op. Cit. P. 1.

con todas y cada una de las fracciones contempladas en el cuerpo del presente artículo.

Es de suma importancia, aclarar una vez más que el artículo 108 constitucional da pauta a la existencia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, toda vez que a lo largo del estudio del antes citado podemos apreciar que la delimitación de los sujetos infractores proviene del artículo 2° de la misma, remitiéndose al artículo 108 de nuestra carta magna. Así mismo podemos observar que dentro del texto constitucional no considera expresamente sujetos de responsabilidades federales a los presidentes municipales, ni demás autoridades de los ayuntamientos, sin embargo hay que recordar que el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>54</sup>, 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 federales, con lo cual pudiera quedar comprendidos en ella, no solo dichas autoridades municipales, sino infinidad de personas, incluso particulares.

Con esto podemos dejar en claro que esto último resulta inconveniente, por lo que será necesario que, en su oportunidad, los Tribunales Federales precisen la constitucionalidad y el auténtico alcance de tal disposición, ya que esta misma desvirtúa la naturaleza de la infracción disciplinaria toda vez que esta solo puede producirse dentro de una relación de jerarquía, y en ese caso el manejo de

---

<sup>54</sup> Id

recursos económicos de la federación, no necesariamente se debe dar dentro de las relaciones jerárquicas, puesto que puede suceder, como muchas veces pasa, que para realizar las funciones recibidas en razón de convenios celebrados con los estados, las autoridades locales manejen recursos de la federación tal como se puede apreciar en la fracción VII del artículo 116 constitucional<sup>55</sup>, sin que exista entre ellos algún tipo de jerarquía.

### **2.3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>56</sup>, contempla la responsabilidad administrativas de servidores públicos de la siguiente manera.

"...Artículo 108.- 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 los 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..."

---

<sup>55</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. P. 104.

<sup>56</sup> Ibid. P. 91.

La forma en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla las responsabilidades administrativas, ha sido muy explícita y a su vez muy completa, ya que a partir y en base a ese fundamento, todo servidor público sea de ámbito Federal o de Distrito Federal, se encuentra bien regulado en nuestro máximo reglamento, es decir, se encuentra regularizada la forma en que cualquier servidor público tendrá que responder por la responsabilidad administrativa en la que incurra, así como de los daños y perjuicios que de ella emanen, de tal suerte que una vez contemplado en nuestra Carta Magna este artículo 108, se originaran las leyes y reglamentos en materia administrativa que regularan las responsabilidades administrativas, tal es el caso de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>57</sup>, entre otras, la cual en sus artículos 8, 12 y 13 basan las responsabilidades y la forma en que el servidor público puede incurrir en ellas, asimismo esta misma ley es la aplicable al ámbito federal y por tal motivo comprenderá de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos adscritos, en este caso, de la Procuraduría General de la República, motivo del tema que nos incumbe.

Ahora bien, la finalidad de regular las responsabilidades de los servidores públicos, para la Constitución Política es obtener un control de todo aquel personal que labora dentro de la Administración Pública, tal y como lo hemos venido observando a lo largo del presente punto, sin embargo, al momento de tratar de aplicar las leyes y reglamentos correspondientes a responsabilidades

<sup>57</sup> Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Op. Cit. PP. 3. 6. 7.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

administrativas, mismas que emanan del artículo tan repetidamente visto, han surgido una serie de problemas que no son otra cosa sino lagunas dentro de dichas leyes y reglamentos, las cuales al momento de su aplicación traen como consecuencia, que dentro del procedimiento administrativo seguido al servidor público involucrado, por la Contraloría Interna, se le proporcione instrumentos procesales sin ser ésta la intención para de algún modo librar la responsabilidad por los hechos contrario al artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>56</sup>, tal es el caso, por nombrar alguno, la aplicación supletoria en el procedimiento administrativo del Código Federal de Procedimientos Civiles y el Código Federal de procedimientos Penales, los cuales a lo largo del tiempo han causado gran polémica, toda vez que dentro de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la cual anteriormente comprendía de las responsabilidades de los servidores públicos en la procuraduría general de la república, desde sus existencia ha dejado en tela de juicio la aplicación de las codificaciones en comento, sin ser este motivo de la presente.

En lo personal, considero que el artículo 108 Constitucional, efectivamente ha sido muy explícito y a su vez muy completo, sin embargo es de considerarse que desde el momento en que la antigua ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, se encontró con la problemática de titubear cual de los dos códigos procesales federales, si el penal o el civil, comprendería de un procedimiento administrativo, dentro de la contraloría interna para el deslinde de responsabilidad administrativa al servidor público, se debió de

considerar, en buscar la forma de solucionar ese problema, ya no en tanto constitucionalmente, sino dentro de la misma ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, lo cual se ha modificado con la reforma que dentro del cuerpo de la presente nos hemos venido refiriendo, siendo esta la del mes de marzo de dos mil dos, la cual proporciona la creación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>59</sup>, misma que contempla dentro de su artículo 47 que Código se aplicará supletoriamente a la materia administrativa para comprender del procedimiento administrativo y de las la apreciación de las pruebas de los servidores públicos, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

### **2.3.2. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

Primeramente mencionaremos que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es la que establece las bases de organización de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, a su vez para el ejercicio de las atribuciones y para el despacho del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, existirán las dependencias de la Administración Pública Centralizada, que a continuación se nombran.

- 1.- Secretaría de Estado;
- 2.- Departamentos Administrativos;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>59</sup> Ibid P. 20

### 3.- Consejera Jurídica.

Asimismo las dependencias y entidades administrativas guiarán sus actividades de forma programada, basándose en las políticas que establezca el Ejecutivo Federal, de tal suerte que la Secretaría de esta y los Departamentos Administrativos, serán de rangos iguales por lo que no habrá distinción alguna.

Por lo que cada una de las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo formulará y manifestará, respecto de los asuntos de su competencia proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la república, así, al frente de cada secretaría habrá un secretario de Estado el cual se auxiliará para el despacho de los asuntos de su competencia de los subsecretarios, Oficial Mayor, Directores y Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, Oficina, Sección y Mesa así como los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y demás disposiciones aplicables.

Una vez visto lo anterior, corresponde a los Titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos y debido trámite y resolución de su competencia, delegando a los funcionarios a los que se refieren los artículos 14 y 15 de esta misma ley para una mejor organización del trabajo, cualquiera de sus facultades, exceptuando aquellas que por disposición de ley o reglamento deban de ser ejercidas precisamente por dichos Titulares.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

De tal suerte que esta misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>60</sup>, es la encomendada de establecer las base para la organización de la Administración Publica Federal, dentro de la cual se encuentra la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativa (SECODAM), que a su vez es la que tiene a su cargo las contraloría internas de las instituciones federales encargadas de controlar las actuaciones de los servidores públicos adscrito a instituciones federales.

De tal suerte que la misma ley en comento en su artículo 26 que a la letra dice:

"... Artículo 26.- para el despacho de los asuntos de 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 Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Desarrollo Social

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

---

<sup>60</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 8ª. Edición Editorial Ediciones Fiscales ISEF. México, 2003. P. 5

Secretaría de Energía

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial:

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural:

Secretaría de Comunicaciones y Transportes:

Secretaría de 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, y

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Contempla a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), como aquella institución que debe de encargarse de todo lo visto dentro del artículo 37 de la ley en comento, el cual nos dice que la secretaría antes vista, es la encomendada para hacer valer todas y cada una de las fracciones del artículo en cita.

Ahora bien, la (SECODAM) es la encargada de organizar y coordinar el sistema de control para el gasto público federal, expedir la normas que regularan los instrumento y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual tendrá la facultad de requerir de la dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio de control administrativo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

También es la que se encarga de vigilar que realmente se cumplan las normas de control y fiscalización , junto con la asesoría y apoyo de los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, tal es el caso de la Contraloría interna en la Procuraduría General de la República, auditar a las dependencias de referencia, vigilar el cumplimiento de disposiciones en materia de plantación, presupuestación, ingresos, financiamientos, inversión, deuda, patrimonio fondos y valores, coordinar el desarrollo administrativo integral en las mencionadas dependencias, inspeccionar y vigilar a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con normas y disposiciones en materia de registro y contabilidad , contratación , remuneración del personal, contrataciones y adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecuciones de obras públicas y otros respecto a recursos materiales; designar a los auditores y delegados de la propia secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública federal centralizada y comisarios en órganos de gobierno, así mismo 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 los cuales dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para establecer procedimientos que permitan a ambos órganos un mejor cumplimiento de sus responsabilidades;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

informar al Ejecutivo Federal resultados de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, como de aquellas que hallan sido fiscalizadas; recibir y registrar declaraciones patrimoniales que deban de presentar forzosamente los servidores públicos de la Administración Pública Federal y verificar su contenido mediante investigación permitida por disposiciones aplicables, atender quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenio o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo que otra ley contemple procedimiento de impugnación distinto, conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que corran el riesgo de 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, entro otros que se resumiría a la administración adecuada de los bienes materiales que tiene a su cargo dicha Secretaría.

Reflexionando lo anterior, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativa (SECODAM), es la Secretaría que maneja a la Contraloría Interna en la Procuraduría General de la República, entre otras, encargada de comprender de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos que en este caso laboran dentro de la Procuraduría en comento, salvaguardando en buen funcionamiento de la misma así como el bienestar común.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Finalmente, desde mi particular punto de vista, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se puede apreciar en su contenido, que hace demasiado énfasis en la protección de bienes materiales, es decir, que un alto por ciento de las fracciones del artículo 37 de la ley en comento, tiene el propósito de proteger a los recursos materiales, y considerando que esto no son los más importantes para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en la que se encuentra la Contraloría Interna en la Procuraduría General de la República, materia del tema que nos atañe, por lo que sería de mayor relevancia considerar prioridades, es decir que el ámbito material, no es que sea menos importante sino que podría pasar a segundo término, toda vez que en realidad lo que actualmente se necesita para el buen funcionamiento de dicha secretaría, es un personal debidamente calificado. Por lo que sería digno de considerarse, el reformar el presente fundamento a efecto de tomar en consideración la importancia del recurso humano para una buena capacitación y que a su vez se refleje al momento de comprender de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

### **2.3.3. LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

Esta Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, es la encargada de organizar a la misma procuraduría, la cual se encuentra ubicada en

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

el ámbito del poder Ejecutivo Federal, así como para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su Titular, el Procurador General de la República, les atribuye la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos este ordenamiento y demás disposiciones aplicables, a su vez, la misma Ley Orgánica<sup>61</sup> mencionada anteriormente, en su capítulo I, denominado Atribuciones, nos brinda un panorama general de todas y cada una de las formas de organización de la Procuraduría General de la República, para su buen despacho de los asuntos de su competencia, dentro de los cuales encontraremos por lógica, nuestro tema de responsabilidades administrativas, mismas que se encuentran contempladas dentro de la ley en comento.

Asimismo, esta Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en su capítulo II<sup>62</sup> denominado "Bases de Organización", en su Sección Tercera, llamada "De las Responsabilidades del Agente del Ministerio Público de la Federación", Agente de la Policía Judicial Federal y Peritos, nos habla de las causas de responsabilidad en las que pueden ser responsables cualquiera de los servidores públicos mencionados y de los elementos que deben de tomarse en consideración para la imposición de las sanciones administrativas dentro de un procedimiento seguido en la Contraloría Interna en la Procuraduría General de la República.

---

<sup>61</sup> Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, 11ª. Edición. Editorial Ediciones Fiscales ISEF, México, 2003. PP. 30B-38B

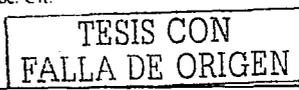
<sup>62</sup> Ibid. PP. 38B-42B.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, dentro de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República no solamente son para el Agente del Ministerio Público, Policía Judicial Federal y peritos, ni no que para todas aquellas personas. que presten un servicio para la Administración Pública, tal y como lo hemos visto en los puntos que anteceden, para lo que esta ley orgánica en su artículo 58 nos especifica que se impondrán a los servidores públicos de la Procuraduría General de la República, por faltas en las que incurran dentro del desempeño de su empleo, cargo o comisión, sanciones disciplinarias previstas dentro del la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mediante procedimiento administrativo que dicha ley menciona.

De tal suerte que la imposición de sanciones por algún tipo de responsabilidad administrativa por parte de un servidor público dependiente laboral de la Procuraduría General de la República, encuentra respaldo jurídico en un procedimiento administrativo instaurado en contra del algún servidor público de dicha procuraduría, sin omitir que lo anterior se localiza basado por el artículo 108 Constitucional<sup>63</sup>, el cual esta comprendido en el Título Cuarto nombrado "De Las Responsabilidades de los Servidores Públicos", el cual a su vez da pauta para la existencia de todas y cada una de las leyes y reglamentos que rijan en este caso a la Procuraduría General de la República, por lo que en el mismo orden de ideas la Institución de referencia no tiene problema alguno para ejercer la aplicación de sanciones administrativa dentro de su ámbito federal ya que como analiza con la

<sup>63</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Loc. Cit.



Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuenta con lo necesario para iniciar y resolver sobre responsabilidades administrativas de sus servidores públicos.

Es de reflexionar, que pese a que esta Ley Orgánica, entiende de la forma en que deben de imponerse sanciones administrativas a los servidores públicos de la Procuraduría General de la República, también esta misma ley debería de ser más explícita y acuciosa para solicitar que los servidores públicos adscritos a la procuraduría, reciban y sean acreedores de una capacitación digna y adecuada, ya que sus planteamientos y las formas de llevar a cabo la aplicación de las sanciones es correcta, siendo mejor que pudiese especificar que es necesario que todo el personal deba de cumplir con firmeza la capacitación referida la cual será recomendada y proporcionada por la Procuraduría General de la República para el beneficio de sus fines como tal.

#### **2.3.4. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos .la facultada para comprende de las responsabilidades administrativas de dichos servidores, misma que encuentra su apoyo legal para su

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

regularización primeramente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>64</sup>, que mediante su Título Cuarto ya mencionado y visto con antelación a lo largo de la presente, en su artículo 109, prevé, la necesidad de leyes de responsabilidades para servidores públicos y normas conducentes a sancionar y para que comprender de dichas responsabilidades administrativas sobre los servidores públicos.

Asimismo, el trece de marzo de dos mil dos, se expidió la ley en comento, la cual comprende cuatro títulos, con 51 artículos y 9 transitorios, los cuales comprenden la forma en la cual se llevará acabo el deslinde de la responsabilidad administrativa de un determinado servidor público, dentro de un procedimiento administrativo, en nuestro caso, dentro de la Contraloría Interna en la Procuraduría General de la República.

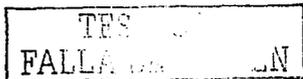
No obstante lo anterior, es menester recordar que durante varios años, la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, fue la quien tenía por objeto reglamentar el titulo Cuarto Constitucional, al que nos hemos referido anteriormente, en materia de sujetos de responsabilidad en el servicio público, obligaciones en el servicio público, responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público así como las que se debieran resolver mediante juicio político, de autoridades competentes y de los procedimientos para aplicar las sanciones, de autoridades competentes y de los procedimientos para declarar la

---

<sup>64</sup> Id.

procedencia del procedimiento penable servidores públicos que tienen fuero y finalmente del registro patrimonial de los servidores públicos.

A su vez, en la fecha citada al inicio del presente punto, el Honorable Congreso de la Unión decreto un a nueva ley, la cual lleva como nombre LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS<sup>65</sup>, que tiene por objeto, según su artículo 1º, el cual se transcribe.



#### Artículo 1

Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

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

Como podemos ver, existe demasiada similitud entre la ley pasada y la nueva legislación, solo que en la actual, procura ser más específica, es decir que se aprecia una reducción de competencia, toda vez que la Ley Federal de

<sup>65</sup> Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Op. Cit. P. 1.

Responsabilidades de los Servidores Públicos, contempla una fracción mas que se refiere a que las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procedimiento penal, de los servidores públicos que gozan de fuero, cuando la nueva legislación no hace referencia a ésta.

Asimismo también se contempla que dentro de la nueva ley "Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos" en su artículo 2<sup>o</sup><sup>66</sup> se refiere a que serán sujetos a esta ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, cuando anteriormente la ley de responsabilidades administrativas contemplaba aparte de los ya mencionados en el párrafo primero Constitucional, los mencionados en el párrafo tercero del artículo en comento, por lo que se deduce que lo que se pretende realizar con este cambio, es mejorar la aplicación de las sanciones dentro de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos que se encuentren regularizados por esta nueva legislación, para un mejor bienestar común y social, así como la pulcritud de los organismos u instituciones como tales, competencia de la ley de referencia.

Desde un punto de vista personal, considero que la creación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en suplencia de la Ley federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, es un gran paso dentro de la legislación administrativa en general. ya que en nuestro país, se encuentra una ausencia legal muy marcada respecto de las responsabilidades

---

<sup>66</sup> Id.

administrativas de servidores públicos, desconociendo el motivo de la misma, por lo que creo que esta aportación hecha por el Honorable Congreso de la Unión, es de verdadera relevancia, toda vez que da pauta a una mas amplia visión administrativa, siendo mas acuciosos al momento de legislar al respecto, es decir, que fueron más concretos y especificos para la normatividad de las responsabilidades administrativas, lo cual permitirá una mejor aplicación de esta ley y una mejor impartición de justicia en el sentido de las responsabilidades administrativas de servidores públicos dentro de la administración pública.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **CAPÍTULO 3.- EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

#### **3. 1. NOCIONES GENERALES DEL RECURSO ADMINISTRATIVO**

Dentro del presente punto, destacaremos que el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, no se encontraría completo, si no se contara con una estructura de medios de impugnación, es decir, del Recurso Administrativo, en contravención de la imposición de la sanciones administrativas disciplinarias, impuestas a los servidores públicos.

Es por este motivo que al servidor público se le deben proporcionar, los recursos administrativos a los que por ley tiene derecho, para que a su vez se encuentre protegido de las arbitrariedades de su superior jerárquico, otorgándosele así, garantías que le permitan una debida defensa legal de sus derechos, dentro de un procedimiento administrativo, instaurado en su contra.

Con sustento en lo anterior, entendemos que el Recurso Administrativo, es el medio legal del que dispone un particular, que se encuentra afectado en sus derechos o intereses por la consecuencia de un acto administrativo determinado. Y que tiene como fin supremo obtener en términos legales, de la autoridad administrativa, la revisión acuciosa del propio acto.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En la presente tesis, se estudia el Recurso Administrativo, con la finalidad de que la autoridad que comprendió desde el inicio sobre el procedimiento disciplinario, lo revoque, anule o modifique según sea el caso, siempre y cuando se encuentre comprobada debidamente la ilegalidad del mismo, tal como lo contempla el Licenciado Gabino Fraga en su magna obra (Derecho Administrativo)<sup>67</sup>

El Doctor Humberto Delgadillo en su obra (Sistemas de Responsabilidades Administrativas)<sup>68</sup>, nos dice, que aunque no existieran procedimientos especializados en esta materia, nuestro sistema jurídico cuenta con un régimen judicial de control de los actos de autoridad, en nuestra Constitución Política, en su artículo 103<sup>69</sup>, el cual contempla la competencia de los Tribunales de la Federación, que resolverán todas las controversias que se presenten por leyes o actos de autoridad violatorios de garantías individuales.

A su vez el Licenciado Gabino Fraga en su obra (Derecho Administrativo)<sup>70</sup>, señala que el recurso de revocación se encuentra consagrado como un derecho de los propietarios afectados y en una forma implícita, se impone la obligación a las autoridades para resolverlo, faltando la fijación de un plazo para que se dicte resolución al respecto.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>67</sup> Fraga, Gabino. Op. Cit. P. 435

<sup>68</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. P. 192.

<sup>69</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. P. 81.

<sup>70</sup> Fraga, Gabino. Op. Cit. P. 441.

No obstante lo anterior, la existencia de los medios prejudiciales de control de legalidad proporcionan una mayor posibilidad de defensa, en aras de una apropiada justicia administrativa.

El derecho disciplinario de la función pública contempla dos procedimientos especializados, para la debida defensa legal de los servidores públicos afectados ante la imposición de sanciones disciplinarias por una resolución administrativa; los cuales son: la revocación y el juicio de nulidad.

A su vez el trámite del Recurso Administrativo se encuentra contemplado y regulado en el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>71</sup>, del cual me parecen los más destacados los siguientes puntos:

En primer lugar, la interposición es optativa respecto al juicio de nulidad, toda vez que se puede acudir directamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En segundo lugar, se deberá de interponer el recurso de revocación, ante la propia autoridad sancionadora que comprendió del procedimiento, dentro de un término de 15 días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la resolución del disciplinario en que se impone la sanción.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

<sup>71</sup> Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Op. Cit. P. 12.

En tercer lugar, el recurrente es quien debe de expresar los agravios que el crea que le esta causando la resolución de la autoridad sancionadora, los cuales se acompañaran con copia de los mismos, constancia de notificación, proposición de las pruebas que consideren pertinentes para apoyar sus afirmaciones.

Por último se instauran 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 un máximo, para llevar a cabo la notificación de la resolución al servidor público.

Ahora bien, históricamente ha sido necesario precisar que los medios de defensa a los que hace referencia los artículos 25 y 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>72</sup>, aunque se trataba de dos recursos en contra de actos de distintas autoridades, sus elementos primordiales eran comunes a los dos, por lo que esencialmente se estaba en presencia de un mismo medio de defensa en contra de la sanción del procedimiento disciplinario.

Ambas impugnaciones de sanciones disciplinarias, presentan una ventaja para el servidor público involucrado dentro de una resolución en su contra, ya que puede seleccionar el medio de defensa que considere más adecuado, siendo el único inconveniente la falta de uniformidad en los términos para su

---

<sup>72</sup> Id.

interposición, toda vez que en el caso del recurso administrativo es de 15 días y en el juicio es de 45, lo anterior conforme al artículo 207 del Código Fiscal de la Federación.

Existe la posibilidad de un problema que puede presentarse en la elección de la vía ante el Tribunal Fiscal, es decir en el juicio, y es que mientras transcurren el término de los 45 días para la presentación de la demanda, la autoridad administrativa puede proceder a ejecutar la sanción, sin existir la remota posibilidad de que la ejecutora suspenda el procedimiento.

Por lo que hace al juicio de nulidad, se sustanciara 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 de la Federación<sup>73</sup>, tal como lo señala el artículo 24 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación<sup>74</sup>, aunque en algunos casos pueden presentarse problemas para determinar cual es el domicilio fiscal del servidor público, por falta de actividades de este, y aunque se aplique el artículo 10 del Código Fiscal de la Federación<sup>75</sup>, que establece el domicilio fiscal de los contribuyentes, no podemos olvidar 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

<sup>73</sup> Código Fiscal de la Federación. Op. Cit. P. 141 – 173.

<sup>74</sup> Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. 14ª. Edición. Editorial Delma, México, 2002. P. 291.

<sup>75</sup> Código Fiscal de la Federación. Op. Cit. P. 7.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

expedir comprobantes fiscales, en los términos del artículo 27 del referido Código Fiscal.

En cuanto al cumplimiento de las sentencias que se dicte a favor del servidor público, se precisó que la restitución en el goce de los derechos estarán a cargo de la dependencia o entidad en las que estos presten o hayan prestados sus servicios, ya que no obstante que las prestaciones económicas son a cargo del patrón en diversos juicios se ha llegado a condenar a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) al pago de salarios caídos, cuando por instrucciones de esta institución de control había sido destituido algún servidor público al grado de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció jurisprudencia al respecto.

Desde un punto de vista muy particular, considero que estos dos recursos y procedimientos especializados, revocación y juicio de nulidad, deben de contar con eficacia procesal al momento de su aplicación, provocando el cumplimiento de la ley, adquiriendo así una imparcialidad al momento de comprender del recurso que se promueve, por parte del personal actuante dentro del recurso de revocación, ya que por su naturaleza se presta para la no aplicación imparcial en su resolución; toda vez que es la misma autoridad que comprende y resuelve del procedimiento administrativo, la que conoce y resuelve del recurso de revocación; tomando en cuenta la recomendación de su superior jerárquico, siendo lo anterior violatorio a las garantías individuales.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Indudablemente, dentro del Juicio de Nulidad el cual será promovido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no se presentará el problema que se dá dentro de la revocación, toda vez que es un órgano distinto a la contraloría quien conocerá de la resolución emitida por la antes mencionada, dentro del procedimiento disciplinario, así como de la resolución recaída al recurso de revocación.

### **3.2. DEFINICIÓN DE RECURSO ADMINISTRATIVO**

El desarrollo del presente punto de esta tesis en estricto rigor metodológico será analizado bajo tres perspectivas que son:

a) perspectiva dogmática o doctrinaria, sustentada en autores relevantes destacados del derecho administrativo que nos proporcionara la base científica jurídica del recurso administrativo;

b) perspectiva legal, obtenida de lo establecido por la ley de la materia lo cual nos concede un marco jurídico real, concreto y vigente al recurso administrativo;

c) perspectiva personal obtenida del cúmulo de información que he investigado para el desarrollo de esta tesis.

La intención principal de proporcionar estas tres vertientes al concepto

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de recurso administrativo estriba en complementar y profundizar el concepto u objeto de estudio.

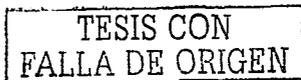
Es la denominación que la ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración, generadora de los actos impugnados. Siempre deben estar previstos en la ley, no pueden en consecuencia tener ese carácter las secuelas o prácticas de instancias que se presenten y tramiten ante las autoridades administrativas si aquélla no las autoriza como medios de impugnación.

### **3.2.1. DEFINICIÓN DOCTRINARIA**

El Licenciado Rafael de Pina, en su obra *Diccionario de Derecho*<sup>76</sup>, nos hace referencia a la definición legal del Recurso Administrativo, diciendo que es el medio de impugnación establecido contra los actos de la administración pública y utilizables por los administrados cuando a su juicio les cause algún agravio.

Considero que este autor definió correctamente el recurso administrativo dejando en claro que es un procedimiento que se sigue ante las autoridades administrativas como tales, para inconformarse o impugnar un acto o una resolución administrativa.

<sup>76</sup> De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. 25ª. Edición. Editorial Porrúa. México, 2001. P. 433.



El maestro Gabino Fraga<sup>77</sup>, nos dice del recurso administrativo que ; es "un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa 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 y la inoportunidad del mismo".

Desde mi punto de vista, la conceptualización del Recurso Administrativo por parte del presente autor, es buena, ya que hace alusión de sus definiciones sobre el tema, siendo unos más claros, en este orden de ideas el Licenciado Gabino Fraga, nos ilustra con mas exactitud de la definición del Recurso Administrativo, manejando los elementos característicos esenciales del Recurso en comento, compartiendo totalmente su punto de vista respecto del mismo.

Ahora bien, el licenciado Carceller Fernández sostiene en su obra Casos Prácticos de Derecho Administrativo<sup>78</sup>, que el Recurso Administrativo es un mero supuesto del cual ha de partirse siempre, el que, entre tanto no se demuestre lo contrario, hay que presumir que los actos de la Administración son legítimos y que han sido emitidos buscando la tutela de un interés general. De tal suerte que se afirma que dentro del Recurso Administrativo no existe una

---

<sup>77</sup> Fraga, Gabino. Op. Cit. P. 435.

<sup>78</sup> Carceller Fernández, Antonio. Casos Prácticos de Derecho Administrativo. 2ª. Edición. Editorial Tecnos. Madrid. 1979. P. 226.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN.

verdadera controversia , ya que para ello, sería indispensable que las pretensiones de la Administración Pública fueran contradictorias con las del particular; asimismo cabe mencionar que el licenciado Gabino Fraga<sup>79</sup> comparte el punto de vista del autor antes citado.

De acuerdo con el autor antes citado concuerdan al decir que el recurso administrativo juega importantísimos cometidos, ya que su natural condición de medio de impugnación de los actos administrativos lo convierten en defensor de los intereses y derechos de los particulares frente a la administración, que con todo y las severas críticas que recibe de la doctrina y de litigantes, su uso como tal es generalizado en el medio social y administrativo federal y local, como la oportunidad legal y práctica que representa a fin de que la administración a través de su procedimiento revise, reflexione, reforme y corrija sus decisiones sometiéndolas al derecho y al interés público que las orienta. Estos aspectos últimos los defino como "el recurso administrativo es el educador jurídico de la buena marcha de la Administración, el tutelar legal de los derechos e interés legítimos de los administrados ya que solo así tendremos la certeza de la legalidad del mencionado recurso.

### **3.2.2. DEFINICIÓN LEGAL**

---

<sup>79</sup> Fraga, Gabino. Op. Cit. P. 436.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Como hemos estado señalando a lo largo del presente capítulo de **Recurso Administrativo** tema de la presente tesis, hemos manejado una definición del mismo, la cual es, en términos generales la definición legal del **Recurso Administrativo**, toda vez que las leyes llámese **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**, **Ley Federal del Procedimiento Administrativo** o **Código Fiscal de la Federación**, citan al **Recurso administrativo** como "el medio legal del que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo **revoque**, **anule** o lo **reforme** en caso de encontrar comprobada la **ilegalidad** y la **inoportunidad** del mismo".

De esta manera la **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**<sup>80</sup> en sus artículos 25 y 26, nos dicen:

**Artículo 25.-** Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el **Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**.

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

<sup>80</sup> Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Loc. Cit.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La tramitación del recurso se sujetara a las normas siguientes:

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

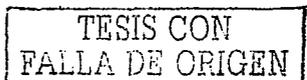
II.- La autoridad acordará sobre la admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuese idóneas para desvirtuar los hechos de que se basan la resolución, y

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.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo<sup>81</sup> en su Título Sexto, Capítulo Uno, en sus artículos 83 al 95, regulan al recurso administrativo. Para lo cual citaremos los siguientes artículos:

Artículo 83.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrá, interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes.

<sup>81</sup> Ley Federal del Procedimiento Administrativo. 8ª. Edición. Editorial Ediciones Fiscales ISEF. México, 2003. PP. 28 - 31.



El Código Fiscal en su título V, CAPÍTULO I Sección 1, nos hace referencia a el recurso de revocación siendo los artículos 116 y 121<sup>82</sup> los que destacan para el tema que tratamos en la presente tesis.

Artículo 116.- Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer el recurso de revocación.

Artículo 121.- El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado. ...

### **3.2.3. DEFINICIÓN PERSONAL**

Desde mi punto de vista, la conceptualización, del recurso administrativo que dan los autores en la doctrina, es acertada, toda vez que cada uno de ellos nos define el tema en total concordancia con nuestra legislación; siendo uno más claros que otros, y en este orden de ideas el licenciado Gabino Fraga, es quien nos ilustra con mas exactitud al respecto de la definición del recurso administrativo, sobre todo por la forma en que maneja los elementos característicos esenciales del Recurso en comento, compartiendo totalmente su punto de vista respecto del mismo.

<sup>82</sup> Código Fiscal de la Federación. Op. Cit. PP. 108 - 109.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Tomando en cuenta la doctrina y la legislación, defino que el recurso administrativo es el medio legal de impugnar la decisión de una autoridad administrativa con objeto de obtener por la propia autoridad que la emitió, esto es, el sede administrativa, su reforma o extinción. Ya que efectivamente, el particular debe de tener como garantía o medio legal de defensa para no ser afectado en sus derechos o intereses, si estos son violentados a causa de un acto administrativo.

Los elementos constitutivos de mi definición son los siguientes

1.- Medio legal;

En lo personal discuto al recurso administrativo, en lo tocante a la revisión y revocación como medio eficaz de control de legalidad administrativa; por lo citado en el párrafo anterior, sin embargo se le debe mantener en la legislación mexicana, como consecuencia de conservar su crédito de vía eficaz y necesaria para el control de la legalidad de los actos administrativos.

2.- Reforma o extinción del acto. Ya que el efecto jurídico fundamental que se persigue en todo recurso de revisión lo es el hecho mismo de lograr una nueva resolución por parte de la autoridad impugnada.

3.- Acto administrativo toda vez que de su realización se desprende la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

conformación del recurso administrativo con el propósito ya mencionado de lograr una revisión para anular una resolución emitida por un órgano administrativo, a su vez la imperfección que en la práctica adquiere, en las administraciones se debe a que la naturaleza de los recursos administrativos específicamente el de revisión y revocación, no cuentan con eficacia procesal al momento de su aplicación, toda vez que la autoridad administrativa que dictaminó la resolución administrativa, es, quien conoce del recurso en comento y regularmente el personal actuante, toma en cuenta la recomendación de su superior jerárquico al momento de plasmar la resolución recaída al recurso interpuesto por el servidor público, con lo cual se vulnera las garantías individuales.

### **3.3. CARACTERÍSTICAS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO**

Las características del recurso administrativo, son aquellos elementos que nos aportan todos y cada uno de los pasos que debe de obtener el recurso en comento para poderlo entenderlo como tal, es decir; que son una serie de requisitos indispensables de los cuales el licenciado Gabino Fraga, los reconoce como elementos que caracterizan al mismo, para lo que se debe de contraer con todos y cada uno de los que a continuación mencionare:

1.- La Existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

2.- La fijación en la ley de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse.

3.- La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso.

4.- Los requisitos de forma y elementos que deben de incluirse en el escrito de interposición del recurso.

5.- La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificando las pruebas, que se ofrecen en el mismo.

6.- La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.

Asimismo, procederé a desarrollar un breve análisis dogmático del recurso administrativo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 26<sup>83</sup> a la luz de los puntos básicos establecidos por el licenciado Gabino Fraga, observándose el siguiente contenido:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

a) En relación al punto primero diremos, que es necesaria la existencia de la resolución administrativa, toda vez que el Recurso administrativo es el medio

<sup>83</sup> Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Loc. Cit.

legal de defensa del que dispone el particular para su revocación, anulación o modificación de la misma, tal como lo dispone el artículo 25 de la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

b) En relación al segundo punto, en indispensable señalar que sin la autoridad administrativa ante quien se interpone el recurso administrativo, estaríamos frente a un estado de indefensión total, transgrediendo indudablemente las garantías individuales, a las que se refiere nuestra Constitución Política Mexicana, toda vez que esta resolución no se encontraría en el supuesto de cosa juzgada, ya que nos hallamos en una primera instancia, lo anterior encuentra su apoyo legal en el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>84</sup>.

c) Asimismo en este tercer punto no podemos percatar que el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos nos dice, que el recurso de revocación se interpondrá, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva. Es menester que exista un plazo o término para interponer el recurso administrativo, en el caso concreto el recurso de revocación; ya que de lo contrario nos situaríamos en una incertidumbre jurídica afectando no solamente al recurrente, sino también a terceros perjudicados.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

<sup>84</sup> Id.

d) En el presente punto se encuentra consagra la garantía constitucional establecida en el artículo 14 de nuestra Carta Magna <sup>85</sup>en la que se establece las formalidades del procedimiento conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho; asimismo el tan citado artículo 26 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, nos establece los requisitos de forma y los elementos que deberá contener al escrito con el que se interpondrá el recurso administrativo.

e) Dentro de este numeral podemos percibir, que por la naturaleza del procedimiento administrativo, es necesario que la legislación establezca dentro de su proceso la etapa procesal del ofrecimiento de pruebas; tal como lo cita el artículo 26 fracción I y II de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>86</sup>, a fin de que el recurrente pueda acreditar la necesidad para que la resolución administrativa recaída en el procedimiento administrativo entablado al servidor público, pueda ser revocada, modificada o anulada por transgredir sus garantías consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucional<sup>87</sup>.

f) Dentro de este punto, el recurso administrativo como acto administrativo requiere que su proceso concluya emitiendo una resolución conforme a derecho así como lo dice la fracción III del artículo 26 de la Ley

<sup>85</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. P. 12.

<sup>86</sup> Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Loc. Cit.

<sup>87</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Loc. Cit.

Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>88</sup>, misma que deberá ser emitida por autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, tal como se puede apreciar en el artículo 16 Constitucional, definiendo así la situación jurídica del recurrente.

Del análisis dogmático realizado al recurso administrativo previsto por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, concluimos que si cumple con todos y cada uno de los puntos establecidos por el autor Gabino Fraga.

#### **3.4. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

De manera general entendemos por procedimiento administrativo el conjunto de pasos procesales a seguir, con la finalidad de sancionar al servidor público involucrado en el incumplimiento de una obligación contemplada dentro de la ley que lo rige, de los órganos administrativos, el cual se ventilará por el mismo órgano al que dependa dicho servidor público, a través de la autoridad o titular de la dependencia, sujetándose a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>88</sup> Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Loc.Cit.

El maestro Gabino Fraga,<sup>89</sup> nos dice al respecto del procedimiento administrativo que el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial.

Es por lo que, con base en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, actualmente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de mil novecientos noventa y seis, las contralorías internas de la totalidad de las dependencias y entidades cuentan con facultades para desahogar el procedimiento disciplinario de responsabilidades administrativas, tal facultad se encuentra sustentada en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>90</sup>.

El procedimiento administrativo regula e impone las sanciones individualizadas por responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos, en este caso de la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República; es decir en su carácter administrativo para lo cual el procedimiento disciplinario debe ceñirse a las normas legales correspondientes, por ende la

<sup>89</sup> Fraga, Gabino. Op. Cit. P. 261.

<sup>90</sup> Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Op. Cit. P. 9.

autoridad administrativa se encuentra vinculada en los términos de los artículos 14 y 16 de nuestra carta magna<sup>91</sup>, 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, tal como lo contempla el doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez<sup>92</sup>.

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 de seguir para sancionar las faltas administrativas de los servidores públicos, en el ámbito de la administración pública; ya que las anteriores leyes de responsabilidades, al referirse a estas infracciones, solo consignaban un procedimiento penal para la imposición de las sanciones, y las demás leyes administrativas que mencionaban estas infracciones eran omisas respecto del procedimiento sancionatorio, lo cual ya hemos visto anteriormente a lo largo del cuerpo de la presente tesis; y es entonces que a partir del año de 1983, con la entrada en vigor de aquella Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que se creó el procedimiento disciplinario en comento, con el que se pretendió cubrir todos los aspectos básicos para el fincamiento de las sanciones administrativas, al cual se le llamó procedimiento disciplinario.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>91</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Loc. Cit.

<sup>92</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. P. 175.

Así mismo en fecha 13 de marzo de dos mil dos, se creó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos la cual resulta conveniente señalar que dicho procedimiento se vera regularizado de manera supletoria por el Código Federal de Procedimientos Civiles tal como lo señala el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>93</sup> que a continuación se transcribe.

Artículo 47 .- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los Títulos Segundo y Tercero de la ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observaran las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Es el caso que el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>94</sup> es el que regula el procedimiento administrativo en si, por lo que se transcribe para su conocimiento.

Artículo 21.- La secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I.- Citará al servidor público, presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en

---

<sup>93</sup> Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Op. Cit. P. 20.

<sup>94</sup> Ibid. P. 9.

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.

De acuerdo con la notificación deberá de presentarse en 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 este 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 el párrafo anterior se practicará de manera personal al presunto responsable o servidor público.

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.

En mi perspectiva, lo anterior nos da el marco de un estado de derecho que implica la apropiada aplicación de la ley, el artículo 14 constitucional<sup>95</sup> consagra las formalidades esenciales del procedimiento al decir en su segundo párrafo "nadie podrá ser privado de la vida, la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del

<sup>95</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. P. 12.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho"; lo cual implica la garantía de audiencia como principio formativo del procedimiento administrativo que se juzga necesario para que las partes tengan la posibilidad real de lograr una decisión justa del procedimiento administrativo y por ello la audiencia debe de estimarse como un aspecto fundamental del derecho de defensa procesal administrativa, tal y como se observa en el desarrollo de esta fracción.

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;

Desde mi punto de vista nuevamente nos encontramos con un el estado de derecho en materia de garantías procesales ya que si bien los aspectos específicos de las formalidades esenciales del procedimiento no están consignadas en el término constitucional, estos se encuentra previstos en la ley de amparo en su artículo 159, que establece las violaciones al procedimiento administrativo, y entre dichas infracciones podemos señalar lo referente a las pruebas; cuando estas, una vez ofrecidas no se reciben o desahogan conforme a la ley; asimismo hago alusión al hecho de que en México la inconstitucionalidad se hace valer a través del juicio de amparo, es por ello que nos remitimos a la citada ley, a fin de entender lo que en sentido negativo son los aspectos específicos de las formalidades esenciales del procedimiento.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

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 notificarán 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;

En mi particular punto de vista el artículo 17 constitucional<sup>96</sup> establece que la justicia debe de ser rápida y expedita, al decir que "toda persona tiene derecho que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial". Lo cual esta muy lejos de cumplirse en la práctica, en virtud del rezago y de la falta de capacitación; aunque esta exigencia se ve reforzada con la incorporación al derecho Mexicano, de los derechos

---

<sup>96</sup> Ibid. P. 14.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

humanos, que establece la exigencia de que el proceso se realice en un plazo razonable.

IV.- Durante la sustanciación del procedimiento la secretaria, 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 dependencia y entidades involucradas la información y documentación que se relacionan con la presunta responsabilidad, están obligadas estas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes ara 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 ;

El artículo 19 constitucional<sup>97</sup>, nos dice "todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en la sujeción al proceso". Debemos aclarar que el espíritu de la constitución se enfoca a la defensa del acusado en un proceso en materia penal, pero no hay que perder de vista que nuestra constitución es la ley suprema y por consiguiente la que consagra nuestras garantías entre ellas las formalidades procesales a las que se sujetarán los

---

<sup>97</sup> Ibid. P. 15.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

tribunales. por lo cual es obligación de las autoridades administrativas sujetarse a ellas.

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 y 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 contar 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 cesara cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

El supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde presta sus servicios lo restituirá en el goce de sus derechos y le cubrirá las percepciones que debió de recibir durante el tiempo en que se haya suspendido.

Se requerirá autorización del presidente de la república por 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 aquella 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 de hacerse pública por la propia secretaría.

Esta ultima fracción nos habla de la facultad por parte de las autoridades administrativas de suspender al servidos público en tanto se resuelve es procedimiento administrativo al que esta sujeto. La resolución administrativa tiene la presunción de ser una resolución legal, toda vez que el artículo 16 constitucional dice "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento". esto es que la resolución administrativa

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

debe de precisar los hechos o situaciones que motivan la resolución y los ordenamientos o preceptos legales de la junta. hacerlo en un documento distinto anterior o posterior significa no cumplir con el mandato constitucional sería violentar o el principio de legalidad que ampara y tutela nuestra constitución.

Finalmente desde un particular punto de vista, las formalidades y trámites legales que dan vida y configuración al acto administrativo viene a constituir lo que denominamos como procedimiento administrativo, es decir que como lo he mencionado con antelación es una serie de pasos, actuaciones, diligencias o garantías debidamente concatenadas que conducen a la regularización de los actos contrarios a derecho por parte de los servidores públicos en este caso de la Procuraduría General de la República, buscando un estado de derecho regido bajo el principio de la legalidad.

### **3.4.1. QUEJA**

Es la inconformidad por parte de un tercero perjudicado, presentada ante el órgano o institución del cual dependa laboralmente el servidor público involucrado que haya transgredido lo contemplado por el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con la finalidad de hacer del conocimiento del órgano o institución al que dependa dicho servidor público, de un ilícito cometido por el servidor en comento, el cual depende

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

laboralmente de la institución de referencia.

Ahora bien, el particular o tercero perjudicado, deberá presentarse ante la contraloría interna de la institución a la que dependa el servidor público, debidamente identificado, para exponer los hechos que dieron origen a la posible responsabilidades del servidor público en comento, asimismo será atendido por el personal del departamento de quejas e inconformidades quienes lo exhortarán para que se conduzca con verdad, de tal suerte que la queja entablada a un servidor público, será el origen y arranque procesal del procedimiento administrativo.

De tal suerte que dentro del procedimiento administrativo, existen una serie de normas que deberán de ser observadas para el mismo, la cuales serán distintas dependiendo si se trata de una actuación espontánea de la Administración o de una actuación que esta realice por instancia de un particular, es decir por medio de una queja ante la autoridad correspondiente.

Es menester aclarar que en caso de no producir lesión en los derechos o intereses privados, debe de existir una serie de disposiciones como lo son las que fijan el órgano competente, los motivos para iniciar el procedimiento y las medidas de mandato interno, tales como las informaciones que deben de recabarse y la intervención del órgano técnico de carácter consultivo, cuyas opiniones deban o no seguir obligatoriamente.

Cuando el inicio del procedimiento administrativo es motivado por una queja, la ley debe de regular los requisitos que ha de llenar la instancia inicial, la forma de acreditar la personalidad en el caso de que se actúe por medio del representante, los documentos que deban acompañar al primer escrito, el lugar de prestación y los medios de subsanar la falta de los requisitos exigidos, así como los medios de prueba y las normas para su apreciación.

Ahora bien, en leyes especiales se ha acostumbrado regular esas cuestiones, en donde se establecen que las solicitudes y demás actor regulados por esta ley deberán realizarse por escritos en idioma español con los tantos que señalen los instructivos respectivos; que podrán formarse por conducto de mandatario, que satisfechos los requisitos formales, se correrá traslado a la contraparte y que transcurrido el término para formular objeciones y en su caso desahogadas las pruebas se dictará la resolución que a derecho corresponda, tal como lo manifiesta el licenciado Gabino Fraga en su obra (Derecho Administrativo)<sup>98</sup>

Desde mi punto de vista lo contemplado por el licenciado Gabino Fraga, es correcto, ya que general y procesalmente hablando efectivamente en caso de que la queja no sea interpuesta personalmente, deberán realizarse por escrito en idioma español con los tantos que señalen los instructivos respectivos; que podrán formarse por conducto de mandatario, si es el caso, sin embargo considero que la

<sup>98</sup> Fraga, Gabino. Op. Cit. P. 259.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

imposición personal de la queja, tiene un valor inalcanzable, es decir que perfecciona aun mas el acto, al momento de presentar la queja en contra del servidor público y en su ratificación que dentro del término legal realizara ante la misma institución u organismo.

### **3.4.2. AUDIENCIA**

En nuestra constitución política vigente hoy en día, la garantía de audiencia se encuentra regulada por el artículo 14 en su segundo párrafo. Conforme al citado precepto constitucional esta garantía corresponde a la fórmula americana del "debido proceso legal". La garantía de audiencia, en tanto garantía de seguridad jurídica, impone a las autoridades estatales la obligación, frente al particular, de evaluar todos sus actos conforme a la exigencias implícitas en el derecho de audiencia. A su vez esta garantía esta integrada por cuatro garantías específicas de seguridad jurídica concurrentes, las cuales son:

- a) Un juicio previo al acto privativo,
- b) Seguida ante tribunales previamente establecidos,
- c) Con el cumplimiento de las formalidades procesales, esenciales, y
- d) Conforme a las leyes vigentes, con anterioridad al hecho.

La primera de estas garantías específicas se encuentra en la expresión

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

“mediante juicio”, lo que implica que para que un acto sea violatorio de la garantía de audiencia, debe de ser precedido de un procedimiento en el cual el sujeto afectado tenga plena injerencia. El juicio puede ser llevado por la autoridad jurisdiccional, administrativa o judicial, según el tipo de bien afectado por la privación.

La segunda, relativa a los tribunales previamente establecidos, se refiere tanto a los órganos jurisdiccionales estatales como a las autoridades administrativas.

La tercera, referida a las formalidades esenciales del procedimiento, se integra por los derechos de defensa y de prueba que tiene el sujeto afectado.

Por último, esta cuarta garantía, específica, hace referencia a la no retroactividad de las leyes. La garantía de audiencia corresponde a todo sujeto susceptible de ser parcial o totalmente, objeto de actos de autoridad.

El acto violatorio de la garantía de audiencia debe de ser de carácter privativo, o sea que debe consistir en una merma o menoscabo de la esfera jurídica del particular o en un impedimento para el ejercicio de algún derecho. Además, tales hechos deben de constituir el fin último, definitivo y natural del acto impugnado.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, los bienes tutelados por la garantía de audiencia son:

La vida, entendiendo por ella al ser humano en su sustantividad psicofísica y moral, la libertad, tanto física como moral, la propiedad, es decir el uso, disfrute y disposición de una cosa, la posesión originaria y derivada, sea cual sea el título o la causa de su constitución y los derechos subjetivos del particular.

El artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>99</sup>, en su fracción primera, contempla la audiencia de ley, asimismo en su fracción IV en su segundo párrafo nos dice "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, podrá disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias" situaciones a las que se sujetará el servidor público involucrado dentro de un procedimiento administrativo, seguido en su contra por contravenir los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que lo rigen dentro del servicio público, tal como lo establece la ley antes citada, en su artículo séptimo.

A su vez, es importante mencionar que la audiencia de ley dentro del procedimiento administrativo en cuestión, es indiscutiblemente esencial para deslindar la responsabilidad del servidor público involucrado dentro del mismo procedimiento, por lo que en este sentido, los lineamientos de lo antes transcrito y

<sup>99</sup> Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Loc. Cit.

de conformidad con lo previsto en el mencionado artículo se citará a la audiencia de ley al presunto responsable por medio de oficio citatorio el cual será girado por la autoridad competente, que en el caso que nos ocupa esta será la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República, mismo que deberá expresar el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia de ley, la autoridad ante la cual se desarrollará esta, los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de este a comparecer asistido de un defensor.

De tal suerte que el servidor público involucrado dentro de un procedimiento administrativo y que haya sido citado para que comparezca como anteriormente lo hemos visto, tendrá que asistir el día y fecha señalado para que se lleve acabo la audiencia en la cual al momento de abrirla se le hará primeramente del conocimiento al mencionado servidor involucrado, de los hechos que se le imputan o de la responsabilidad en la que haya incurrido, así como también de leyes y reglamentos por los que será regido el procedimiento administrativo en su contra, de tal manera que se salvaguarden las garantías individuales de los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna<sup>100</sup>, así como del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>101</sup>, por lo cual se le concederá al servidor público involucrado, el término de cinco días hábiles para que presente por los medios idóneos las pruebas correspondiente para su defensa, con la finalidad de esclarecer los hechos motivos del presente procedimiento de responsabilidad administrativa, que

<sup>100</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. P. 12.

<sup>101</sup> Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Loc. Cit.

se le estén imputando, por lo que las pruebas presentadas, deberán de ser calificadas de legales siempre y cuando cumplan con todos y cada uno de los requisitos establecidos por el Código Federal de Procedimientos Civiles en su capítulo correspondiente a pruebas, aplicándolo supletoriamente a la materia administrativa tal como lo señala el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>102</sup>, para así poder, desahogarlas en el momento procesal oportuno, con la finalidad de proceder finalmente con la resolución de dicho procedimiento administrativo.

El derecho de audiencia, consagrado en nuestra carta magna nos demuestra una vez más que el legislador procuro no dejar sin defensa alguna al particular o al tercero perjudicado, como también hacer responsable al mismo estado y por supuesto al servidor público involucrado, dejando a salvo nuestro estado de derecho, sin embargo es preciso reconocer que desafortunadamente dentro de nuestra esfera jurídica es demasiado complejo la aplicación de esta mencionada audiencia, sin referirme a los actos procesales que en ella se presentan, sino al hecho de la corrupción que se presenta dentro de la misma.

De tal suerte que para el perfeccionamiento de esta audiencia, considero benéfico tomar conciencia por las autoridades para salvaguardar nuestro estado de derecho aunque esto signifique cambiar la idiosincrasia de nuestra nación, para la procuración de un bienestar común.

---

<sup>102</sup> Ibid. P. 20

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **3.4.3. RESOLUCIÓN**

Para efecto de la presente tesis, analizaremos la resolución administrativa, como última etapa procesal del procedimiento administrativo; en el entendido de que la resolución administrativa es el desenlace, la culminación y por consecuencia la conclusión de todas las secuelas procesales, así como de las diligencias realizadas por la autoridad administrativa, tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público que incumplió con su servicio encomendado, infringiendo la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y así como los demás ordenamientos que regulan la constitucionalidad y legalidad en el desempeño de sus funciones.

Etapa procesal que se regula por los artículos 21 fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>103</sup>, y el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>104</sup>, que nos dice, "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Garantía constitucional que prevé que la resolución así como todo acto administrativo, sea resuelto por autoridad competente, que en lo tocante es la

---

<sup>103</sup> Ibid. P. 10

<sup>104</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Loc. Cit.

Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, autoridades que fundará y motivará la resolución administrativa con los siguientes elemento:

1.- Preámbulo.- Es el punto donde deberán señalar el lugar, fecha y el órgano del que emana la resolución administrativa; así como los servidores públicos o presuntos responsables, el tipo de proceso en que se esta resolviendo; esto es que en el preámbulo se debe vaciar toda la información que apoye la identificación plena y total del asunto que dio inicio al procedimiento administrativo.

2.- Resultando.- Son aquellas consideraciones de tipo descriptivo en los cuales se relatarán los antecedentes del procedimiento administrativo, así como las posiciones del servidor público y el particular inconforme o afectado en sus derechos, como también sus afirmaciones, argumentos y las pruebas que ambas partes hayan ofrecido, y por consecuencia el desenvolvimiento de las pruebas, antes citadas sin olvidar que la autoridad competente no deberá hacer consideración de tipo estimativo o valorativo.

3.- Considerandos.- Son la parte medular de toda resolución ya que es donde después de haberse relatado en los resultados toda la historia y antecedentes del asunto, se llega a las conclusiones y opiniones del órgano administrativo, resultando de la confrontación entre pretensiones y resistencias así como de la luz que las pruebas que hayan arrojado sobre la "posible

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

responsabilidad" del servidor público.

4.- Puntos resolutivos.- Son la parte final de la resolución en la cual se establece de forma concreta si es o no administrativamente responsable el servidor público involucrado dentro del procedimiento administrativo, pudiendo ser acreedor en caso de responsabilidad, desde una simple amonestación a una destitución o inhabilitación, para ocupar un cargo o comisión, en este caso dentro de la administración pública federal.

Personalmente considero que la resolución administrativa son aquellas declaraciones emitidas por la Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Area de Responsabilidades, con la finalidad de determinar lo que se estima como justo, logrando así, el finiquito al procedimiento administrativo, en este caso dentro de una primera instancia, lo cual deberá ser apegado totalmente a las leyes y reglamentos que comprendan del procedimiento en cita, cumpliendo con lo dispuesto por el artículo 16 de nuestra Carta Magna.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **CAPÍTULO 4. PROPUESTA DEL MEJORAMIENTO JURÍDICO DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

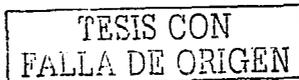
### **4.1. INTRODUCCIÓN. (ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO)**

El Licenciado Romero Flores<sup>105</sup>, nos dice que, a través del tiempo, hemos observado, que la complejidad de las actuaciones sociales y el enorme desarrollo del estado se ejercen a través de la organización llamada burocracia, la cual esta integrada por funcionarios y empleados organizado bajo normas y procedimientos impersonales y uniformes.

Así mismo el licenciado González Pérez<sup>106</sup>, en si obra *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, nos dice que el procedimiento administrativo, es como lo he mencionado con antelación, el conjunto de pasos procesales a seguir con la finalidad de sancionar al servidor público involucrado en el incumplimiento de una obligación contemplada dentro de la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismo que se ventilará por la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República, en el caso que nos ocupa.

<sup>105</sup> Romero Flores, Joaquin. *Las Funciones de los Secretarios de Estado en México*. Tesis UNAM. Facultad de Derecho. México, 1972. P. 63.

<sup>106</sup> González Pérez, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*. 2ª. Edición. Editorial UNAM. México, 1997. P. 98.



La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 8º, <sup>107</sup>dispone las obligaciones que deberán de ser cumplidas por todo servidor público, es decir, que debe de abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de su servicio dentro de la Procuraduría General de la República, ya que debe de ajustarse a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, principios medulares, del servidor público.

Ahora bien la Comisión Nacional de Derechos Humanos<sup>108</sup>, en su obra La Lucha Contra la Impunidad, hace alusión a que la sustanciación del procedimiento administrativo, es causa del incumplimiento de los servidores públicos, tal como lo menciono en el párrafo anterior en el artículo en cita, procedimiento que para su ventilación se divide en fases que he mencionado en el capítulo que antecede; por lo cual los nombraré someramente:

a) Se citará al presunto responsable a una audiencia de ley para que declare entorno a los hechos que se le imputan.

b) Concluida la audiencia, se le concederán cinco días para que ofrezca sus elementos de prueba.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>107</sup> Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Op. Cit. P. 3.

<sup>108</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos. La Lucha Contra la Impunidad. Epoca junio de 1990 – diciembre de 1998. Editorial CND. México. 1999. P. 53.

c) Desahogadas las pruebas, el titular del área de responsabilidades resolverá dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la existencia o no responsabilidad.

Lo anterior, son las fase a las cuales el servidor público probable responsable, así como el abogado instructor adscrito a la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República, se sujetarán de acuerdo a la normatividad que reglamenta el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe hacer alusión que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, regula la capacitación para los Ministerios Públicos, Peritos y Policía Judicial, sin tomar en cuenta la necesidad imperante de reglamentar la capacitación del personal actuante, refiriéndome especialmente al abogado instructor antes mencionado, el cual comprende de todo el procedimiento administrativo en contra del servidor público de la Institución (Procuraduría General de la República); con la finalidad de que, dentro de sus actuaciones procesales, proceda realmente conforme a derecho sin dar lugar a que una o varias actuaciones dentro del procedimiento, se encuentren viciadas por la falta de actualización y por lo tanto de capacitación dentro del disciplinario en comento del personal actuante de la Procuraduría General de la República, no obstante que existe, el Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República, el cual hasta el momento no ha demostrado ser otra cosa, más que una justificación

al "cumplimiento al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República", siendo una forma de demostrar las erogaciones de esta institución al Estado; toda vez que la capacitación que se expide y recibe en ese recinto, no es en realidad eficiente para cubrir las necesidades del personal actuante de la Contraloría Interna antes mencionada.

Es importante denotar que, es el servidor público adscrito al Departamento de Quejas, es el primero en tener conocimiento de la irregularidad que origina el servidor público involucrado en una responsabilidad administrativa, motivo de un procedimiento administrativo, el cual de acuerdo a su criterio por así estar fundamentado legalmente en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, elevará la dicha queja del tercero afectado en sus derechos o intereses, a nivel de procedimiento administrativo, para posteriormente inculparlo y dar inicio al mismo.

Ahora bien, reiterando con lo antes visto a lo largo de esta tesis, el abogado instructor es la persona física que presta sus servicios profesionales al Estado, el cual cuenta con facultades físicas y mentales, debiendo poseer capacidad intelectual, para poder desempeñar un empleo, cargo o comisión, en la administración pública, toda vez que como representante del Estado, tiene la obligación de proporcionar lo necesario para satisfacer la necesidad social, y así dar cumplimiento al objeto supremo del Estado, siendo este el bienestar común, debiéndose obligar a respetar y seguir los preceptos constitucionales en su parte

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

orgánica que son las garantías constitucionales de los particulares así como en su parte dogmática, que es la infraestructura sobre la cual se soporta la Procuraduría General de la República, misma que se encuentra ubicada en el ámbito del poder Ejecutivo Federal para el despacho de los asuntos que el Ministerio Público de la Federación y el Procurador General de la República les atribuye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para así proporcionar la certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad y profesionalismo como principios rectores de la procuración de justicia, tal como lo expresa la Ley Orgánica de dicha Institución.

La capacitación, para el personal de la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República que ejecuta el procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, debe abarcar desde mi punto de vista; la capacidad física, moral, ética e intelectual con la que debe contar todo servidor público, toda vez que es, él que conoce, inicia y resuelve, el procedimiento disciplinario dentro de la institución en comento, mismo que se inicia con la queja o denuncia que hace el particular afectado en sus derechos o intereses jurídicos, a efecto de que el procedimiento administrativo reúna los requisitos de legalidad, objetividad, imparcialidad y profesionalismo; debiendo el personal actuante de referencia contar con una adecuada capacitación que sea eficiente y que atendiendo a las necesidades de la Procuraduría General de la República, es que la Ley Orgánica de la Institución en mención, debe de ejecutar perfectamente sus facultades, en tanto a lo que se refiere a capacitación de su personal (en general) pues debe cumplir con sus reglamentos y leyes; de las

cuales tiene pleno conocimiento el Procurador General de la República, que como tal se encuentra en el deber de hacer cumplir las mencionadas normatividades, como representante de dicha institución.

#### **4.2. PERSPECTIVA ADMINISTRATIVA ( CAPACITACIÓN )**

La capacitación, en términos generales debemos entenderla como el aprendizaje que lleva a cabo una persona para superar el nivel de sus conocimientos, mejorar su aptitud técnica o manual en actividades útiles o adquirir un grado profesional en una ciencia o arte.

En la idea del concepto anterior, tomando como elementos rectores el superar el nivel de aprendizaje y aptitud, es indispensable crear un Servicio Civil de Carrera, que sea integral, sistematizado y además funcional; para el servidor público, modelo que tendrá que responder a las necesidades de la Procuraduría General de la República, pero también, necesariamente, tiene que responder a las demandas de la sociedad, partiendo de la realidad nacional.

En vías de lograr una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a la legalidad y respecto a los derechos humanos, tal como lo promulga la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Constitución en su artículo 17, 18, y 19 y 20<sup>109</sup>; ello implicaría la necesidad de una capacitación que implante un modelo de procuración de justicia real.

Lo anterior permitiría que el trabajador mejorará sus ingresos y alcance un nivel de vida más elevado, ya que en nuestro sistema constitucional la formación profesional ha adquirido la categoría de garantía social, toda vez que se encuentra reglamentada en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>110</sup>, la cual establece métodos y sistemas para que las clases trabajadoras se capaciten y estén preparadas en forma permanente para actuar y desarrollarse dentro de cualquier ámbito.

Con este propósito el legislador estableció en el artículo 74 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República<sup>111</sup>, correlacionado con el artículo 6, fracción XI, la facultad para que el Procurador General de la República, como representante de la Procuraduría General de la República y del Ministerio Público, salvaguarde esta garantía social consagrada en nuestra Carta Magna, que a la letra nos dicen:

Art. 74.- El Procurador General de la República podrá crear consejos asesores y de apoyo, de acuerdo a lo previsto en el artículo 6, fracción XI, de la presente ley.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>109</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. PP. 14 - 16.

<sup>110</sup> Ibid. P. 115

<sup>111</sup> Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Op. Cit. P. 60 B.

Art. 6 .- Son atribuciones indelegables al Procurador General de la República:

XI.- Crear consejos asesores y de apoyo que coadyuven en la solución de la problemática que implica las distintas actividades de la institución.

El crear consejos de asesores, si es necesario, pero también es fundamental la capacitación, en toda la extensión de la palabra; toda vez que por las exigencias de la institución, como órgano representativo del Ministerio Público, es un órgano de procuración de justicia.

Asimismo la ley reglamentaria determina los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales el Procurador General de la República, hará uso de las facultades antes citadas, en este caso la ley reglamentaria es el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, misma que analizaremos en sus artículos 1, 2, 10 fracción IX, 48, 49.<sup>112</sup>

Art. 1.- El presente Reglamento tiene como objeto establecer la organización, la competencia y facultades de la Procuraduría General de la República para el despacho de los asuntos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su Ley Orgánica y otros ordenamientos le encomienden al Procurador y al Ministerio Público.

<sup>112</sup> Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. 11ª. Edición. Editorial Ediciones Fiscales ISEF. México. 2003. PP. 1, 6, 41.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Sin un debido reglamento, que realmente desarrolle la Ley que le dio origen, se convierte en obsoleto tanto la Ley de origen como su reglamento, toda vez que sin ella no se podrían establecer las bases, autoridades, competencia y facultades necesarias en este caso para la capacitación.

Art. 2.- Para el cumplimiento de los asuntos de la competencia de la Procuraduría General de la República y de su Titular, ésta se integra con las siguientes unidades administrativas y órganos:

Subprocuraduría de Coordinación General de Desarrollo  
Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales.  
Subprocuraduría de Procedimientos Penales "A", "B", "C".  
Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Contra la Salud.  
Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.  
Oficialía Mayor.  
Visitaduría General  
Contraloría Interna. ...

Art. 10.- Son facultades genéricas, de los titulares de las unidades y los órganos previstos en el artículo 2 del presente Reglamento, las siguientes:

IX.- Intervenir, sin perjuicio de lo estipulado por las disposiciones que rigen el Servicio Civil de Carrera, en el nombramiento, desarrollo, capacitación, promoción y adscripción del personal a su cargo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Estos fundamentos son importantes, ya que nos da la pauta para señalar que, si bien es cierto es el Procurador General de la República, quien tiene la facultad de crear los centros de capacitación, lo es el superior jerárquico quien dará las instrucciones de capacitar a su personal a su cargo, ya que es el titular del órgano o administración que a la vez es el superior jerárquico, quien conoce y sabe de las necesidades y deficiencias en los conocimientos, así como las técnicas y legislaciones de su personal.

Art. 48.- La Procuraduría contará con el Instituto de Capacitación, Órgano desconcentrado por función, que estará a cargo de un Director General nombrado por el Procurador, quien tendrá las facultades siguientes:

I.- Proponer, operar y controlar los métodos y sistemas de reclutamiento, selección y evaluación, como única instancia de ingreso a la institución.

II.- Desarrollar los programas de formación, actualización y especialización de los elementos de la Policía Judicial Federal, de los peritos técnicos y otros servidores públicos que disponga el Procurador, que no queden comprendidos en programas de otros institutos u órganos, de acuerdo con lo dispuesto por el Servicio Civil de Carrera y de conformidad con los principios que señala la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los reglamentos respectivos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

III.- Proponer al Procurador la celebración de convenios con organismos e instituciones nacionales o extranjeras, públicas o privadas relativas al intercambio y asesoría que se requieren para la capacitación de los servidores públicos; y

IV.- Participar en el Sistema Integral de Evaluación de los Servidores Públicos de la Institución, con objeto de obtener la información necesaria para su formación y evaluación, así como coadyuvar con las demás áreas competentes en la promoción mediante la evaluación académica.

Una vez que el titular del órgano o de la administración correspondiente, pone a disposición del centro de capacitación a su personal, es el Director General de esa Institución de Capacitación quien podrá, proponer, operar y controlar los métodos y sistemas de reclutamiento, selección y evaluación, como única instancia de ingreso a la institución; asimismo evaluará a los servidores públicos de la Institución; pero no, es el único ya que es en primera instancia el Procurador General de la República, quien tiene estas facultades.

Art. 49.- La Procuraduría convendrá con el Instituto Nacional de Ciencias Penales la capacitación de los Agentes del Ministerio Público de la Federación, los Secretarios de éste y de los peritos profesionales, así como de los

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN.

servidores públicos vinculados con la procuración de justicia que se realicen por el Instituto.

Es el Instituto Nacional de Ciencias Penales, el más que indicado para la capacitación de los Agentes del Ministerio Público de la Federación y los Secretarios de éste, toda vez, que es el Ministerio Público quien, con fundamento en el artículo 20 Constitucional, el que conoce de los delitos de orden federal; pero el abogado instructor conoce de las faltas administrativas, esto no exime de que el personal actuante conozca de la materia básicamente penal como parte de su formación profesional, pero en lo sustantivo y adjetivo del procedimiento administrativo lo deja en total carencia de conocimientos técnicos jurídicos aplicables a su procuración de justicia.

Asimismo El Reglamento del Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República, en sus artículos 1, 2 y 4<sup>113</sup>

Art. 1.- El presente ordenamiento regula las atribuciones y las funciones del Instituto de Capacitación, como órgano desconcentrado de la Procuraduría General de la República, cuyo objeto esencial es diseñar, operar y controlar los métodos y sistemas de reclutamiento, selección y evaluación, como única instancia del ingreso a la Institución, así como los programas de capacitación, actualización, especialización y el sistema de evaluación permanente de los

---

<sup>113</sup> Reglamento del Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República. 8ª. Edición. Editorial Procuraduría General de la República. México, 2003. P. 2.



**Agentes del Ministerio Público Federal, Policía Judicial Federal, Peritos y demás servidores públicos que integran la Procuraduría General de la República.**

**Art. 2.- Para los efectos del presente ordenamiento, se denominará Instituto, al Instituto de capacitación de la Procuraduría General de la República, previsto en el Reglamento de la Ley Orgánica de la de la misma.**

**Art. 4.- El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:**

**I.- Operar y controlar los métodos y sistemas de reclutamiento, selección y evaluación, como única instancia de ingreso a la Procuraduría General de la República, así como los programas de capacitación, actualización y especialización de los Agentes del Ministerio Públicos Federal y de la Policía Judicial Federal, peritos y demás servidores públicos que integren a la Procuraduría General de la República, conforme a las políticas generales de recursos humanos y necesidades operativas de la Institución;**

**II.- Operar y controlar el sistema de evaluación permanente de los Agentes del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal en los que se apoyen obligatoriamente los procedimientos de ascensos y promociones dentro de las estructuras jerárquicas del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal;**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

III.- Proponer al Procurador General de la República, la celebración de convenios relativos al intercambio, asesoría y demás actos de colaboración mutua que se requieran para la capacitación del personal de la Procuraduría General de la República, con organismos similares y cooperadores, ya sea nacionales o extranjeros del sector público o social, o de los sistemas multilaterales, regional, interamericano y de la Organización de las Naciones Unidas, y

IV.- Las demás que le confieran otras disposiciones o el Procurador General de la República.

El Reglamento del Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República, es quien de manera más precisa regula las atribuciones y las funciones del Instituto de Capacitación, como órgano desconcentrado de la Procuraduría General de la República, el cual tiene como objeto diseñar, operar y controlar los métodos y sistemas de reclutamiento, selección y evaluación, como única instancia del ingreso a la Institución, así como la capacitación, actualización y especialización de los servidores públicos que integran la Procuraduría General de la República.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, vigente establece el servicio civil de carrera como el elemento básico para el ingreso y la formación de Agentes del Ministerio Público de la Federación, Personal de la Policía Judicial Federal y de los Servicios Periciales. Pero esto resulta un esfuerzo

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

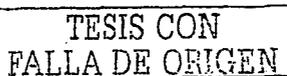
insuficiente, si se tiene el objeto de avanzar hacia una real y verdadera consolidación, se necesita, no sólo contar con un servicio de carrera mejor reglamentado con lineamientos y procedimientos claves, que generen confianza entre el personal sujeto a carrera, sino que también una real y verdadera aplicación adecuada en todo sentido a las necesidades no sólo de la Institución sino también a las del personal actuante, quien necesita tener los elementos y herramientas necesarias y sobre todo técnico-jurídicas para la exacta aplicación de la ley como una de las principales garantías constitucionales, que eliminen cualquier manifestación de arbitrariedad.

#### **4.3. PERSPECTIVA. (CURSOS DE CAPACITACIÓN PERMANENTES)**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 108<sup>114</sup>, así como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no distingue las diferentes categorías de servidores públicos enmarcándolos todos en una denominación, y por su parte la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no reconoce la distinción entre los servidores públicos, evaluándola y ajustándola a las situaciones de hecho.

---

<sup>114</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. P. 91.



Ahora bien, como lo he mencionado con antelación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 108 nos señala quienes son servidores públicos por lo que se transcribe el mismo:

Artículo 108.- " Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los Servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Por lo anterior, decimos que por el simple hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro de los órganos del Estado, se obtiene la calidad de Servidor Público, es decir que la persona que pretenda prestar sus servicios al Estado, que haya sido resultado de una elección popular, por nombramiento de carácter administrativo, por contrato laboral, por contrato civil de prestación de servicios o por una designación de cualquier naturaleza, se reputan como servidores públicos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El artículo 48 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República<sup>115</sup>, dice que la Procuraduría contará con el Instituto de Capacitación, Órgano desconcentrado por función, que tendrá las facultades de Proponer, operar y controlar los métodos y sistemas de reclutamiento, selección y evaluación, como única instancia de ingreso a la institución; así como desarrollar los programas de formación, actualización y especialización de los elementos de la Policía Judicial Federal, de los peritos técnicos y otros servidores públicos que disponga el Procurador, que no queden comprendidos en programas de otros institutos u órganos, de acuerdo con lo dispuesto por el Servicio Civil de Carrera y de conformidad con los principios que señala la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los reglamentos respectivos.

En el párrafo anterior se establece que será el Procurador, quien tendrá las facultades de desarrollar los programas de formación, actualización y especialización de los elementos de la Policía Judicial Federal, de los peritos técnicos y otros servidores públicos, en el entendido de que servidor público es toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, englobando con ello al personal actuante, que hace las veces de abogado instructor de la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República, que ejecuta el procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos en la dependencia, llámese Procuraduría General de la República.

<sup>115</sup> Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Op. Cit. P. 52 B.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El artículo 10 del Reglamento Interno de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República<sup>116</sup>, antes mencionado, faculta a los titulares de las unidades y los órganos previstos en su artículo 2, para intervenir, sin perjuicio de lo estipulado por las disposiciones que rigen el Servicio Civil de Carrera, en el nombramiento, desarrollo, capacitación, promoción y adscripción del personal a su cargo.

Esto es que el titular de la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República, que es el Contralor Interno de la misma, quien tiene la facultad de dar capacitación al personal a su cargo, entre ellos el abogado instructor, que instrumenta el procedimiento administrativa que prevé el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Actualmente el Estado debe modernizarse y organizar adecuadamente su estructura, la cual sólo podrá realizarse si se establecen objetivos idóneos y precisos, tres son los elementos desde mi punto de vista indispensables para ello:

- a) Marco jurídico;
- b) Instalaciones adecuadas para óptimo rendimiento, y
- c) Personal con Servicio Civil de Carrera

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

<sup>116</sup> Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Op. Cit. P. 5.

El marco jurídico y las instalaciones adecuadas para el óptimo rendimiento, son las bases esenciales para que sé dé un personal con plena profesionalización.

No es posible obtener rendimiento de las personas al servicio de una institución, sino cuando se garantiza que quienes ingresan a su servicio reúnan las mejores condiciones personales, poseen un alto grado de motivación y sean objeto de continuos procesos de perfeccionamiento, todo lo cual no se consigue sino mediante el establecimiento de sistemas técnicos de selección, de la implementación de programas permanentes de adiestramiento y capacitación, y de convertir el trabajo en una fuente de satisfacción para los empleados, objetivos cuyo desarrollo y ejecución se comprenden en el concepto de Servicio Civil de Carrera.

Para lo cual la Procuraduría General de la República, en su marco del Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006, al que deben sujetarse obligatoriamente los Programas de la Administración Pública Federal, ha venido desarrollando desde el inicio de la presente administración distintas acciones tendentes al fortalecimiento y consolidación del Servicio de Carrera en la Institución.

El Procurador General de la República, licenciado Rafael Macedo de la Concha, ha manifestado que "la procuración de justicia, como elemento inherente

del orden jurídico, constituye una de las funciones más trascendentales para el Poder Ejecutivo Federal", por ello, "es menester contar con los mecanismos y herramientas necesarios para complementar estos esfuerzos".

En este marco conceptual, mi propuesta para una capacitación como herramienta para avanzar en el desarrollo de los servidores públicos, que sean garantes de la legalidad y el respeto a los derechos humanos, es decir profesionales, es la implantación de un verdadero Servicio de Carrera, que tenga como fuerza motriz, responder a las demandas de la sociedad, partiendo de la realidad nacional, colocando como vertiente fundamental la profesionalización de los servidores públicos de la institución, dejando en claro los procedimientos y las condiciones para el ingreso, adscripción, permanencia y promoción de su personal; esto dará a los servidores públicos mayor legitimidad frente a la sociedad.

Asimismo mi propuesta daría a la capacitación permanente, los siguientes fines:

a) Mejorar la eficiencia de la administración a través de la profesionalización del trabajo del Estado, y

b) Igualdad de oportunidades.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Y así, la capacitación tendría como fuerza motrices:**

**1.- La Institucionalización de un sistema de méritos, no de recomendaciones.**

**2.- La posibilidad de adelantar los ascensos (necesidad de reconocimiento).**

**3.- Mejor selección de los servidores públicos para cargos de la administración pública.**

**4.- La posibilidad de una mayor capacitación para el cargo específico y la promoción.**

**5.- Estabilidad en el empleo (necesidad de seguridad)**

**6.- Posibilidad de disminuir las arbitrariedades.**

**7.- Posibilidad de medir la efectividad de las personas (una verdadera evaluación de desempeño)**

**8.- Un régimen disciplinario que garantice los derechos humanos de defensa.**

**9.- Necesidad de hacer funcionar las normas legales y constitucionales.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

10.- Posibilidad de aumentar el alcance de control del Estado sobre su personal.

11.- Favorecer la participación de los empleados en decisiones. (esto es, plasmar una verdadera resolución administrativa conforme al criterio del abogado instructor previamente capacitado, que es conocedor del derecho en toda su extensión y así no transcribiría el punto de vista de su superior jerárquico).

12.- Fuerzas restrictivas (esto es las represiones que pudieran sufrir aquellos que apliquen su criterio jurídico, en las fases y desenlace del procedimiento administrativo).

13.- Favoritismo en la selección de personal (el clásico compadrazgo).

14.- Mucha movilidad (por despidos) que puede afectar el desarrollo de los trabajos.

15.- Que se apliquen correctamente los criterios, no interpretaciones confusas y oscuras que protegen a unos, y afectan a otros.

Para poder avanzar en el desarrollo de la propuesta antes planteada, y tener en consecuencia servidores públicos, garantes de la legalidad y el respeto a

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

los derechos humanos, es necesario la sistematización de los aspectos relativos al Servicio Civil de Carrera (Capacitación) del personal de la Procuraduría General de la República partiendo del reconocimiento de tres etapas y de sus procesos que a continuación señalo :

1.- La primera etapa, sería la denominada pre-empleo, que incluye los procesos previos al desempeño del cargo, donde se revisa lo concerniente al reclutamiento y la selección del personal, que integra a la contratación.

2.- La segunda etapa, conocida como empleo, comprende los procesos que se dan en cuanto a la prestación de servicios de inducción, capacitación, desarrollo, promoción así como las condiciones de trabajo, las responsabilidades y sanciones.

3.- En la tercera etapa, denominada post- empleo, se revisarían los procesos que se dan al finalizar la prestación de servicios personales, integrándose con lo referente a bajas, jubilaciones y pensiones, así como también cese y disponibilidad.

#### 1.- Pre – empleo

En esta primera etapa se consideran los diversos procesos para el reclutamiento y la selección del personal como son: la idoneidad para la función o cargo, determinada a través de un régimen de selección para el ingreso y

promoción, como las condiciones morales y de conducta; y las aptitudes físico-psíquica; así como la nacionalidad.

De tal suerte que los aspirantes a formar parte del servicio público federal, en primera instancia, deberán acudir a un seminario sobre el tema de servidor público, un seminario globalizado que nos ofrezca desde el concepto de servidor público hasta las responsabilidades del mismo.

Asimismo, deberán de acudir a un taller, que el mismo Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República impartirá relativo a la prestación de servicio en la Procuraduría General de la República.

No obstante lo anterior el aspirante, tendrá que tomar los cursos que sean necesarios sobre los derechos y obligaciones de los servidores públicos a fin de conocerlos; situaciones que le brindarán al servidor público la capacitación adecuada para saber si en realidad es apto para el cargo o puesto, que pretende o se le ofrece.

Lo anteriormente propuesto tendrá como consecuencia ampliar el criterio del aspirante para saber en que términos se debe conducir como representante del Estado, lo cual lo forjará como un digno representante de la procuración de justicia, como lo cita nuestra carta magna.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

No pudiendo ingresar aquellos servidores públicos, que hubieron sido condenados por delito doloso, los fallidos o condenados civilmente; los que tengan un proceso penal pendiente; los inhabilitados para el ejercicio de cargos públicos; quienes se encontraren en infracción a las leyes electorales o de servicio militar; los deudores morosos con Hacienda, y quienes por su edad avanzada, ya no fueren considerados aptos para el desempeño de las funciones inherentes al cargo.

Por lo cual las designaciones hechas contradiciendo lo anteriormente expresado serían declaradas nulas, cualquiera que pudiera ser el tiempo transcurrido.

Las designaciones determinará si se trata de personal permanente, contratado o transitorio.

Por ejemplo en Brasil, en donde las disposiciones sobre funcionarios públicos fueron insertadas por primera vez en la Constitución de 1934 y se fueron ampliando, el acceso a los cargos públicos se verifica mediante concurso de pruebas o de pruebas y títulos, salvo para los cargos de confianza, donde existe el libre nombramiento y remoción.

En los Estados Unidos existe una evolución hacia el sistema de carrera administrativa, por la introducción del reclutamiento basado en el mérito.

En México, se distingue los proceso de reclutamiento, selección y

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

contratación de empleados y los procesos relativos a los funcionarios.

Respecto de la contratación, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece que las plazas de última categoría de nueva creación o las disponibles en cada grupo, una vez corridos los escalafones respectivos con motivo de las vacantes que ocurrieron, y previo estudio realizado por el titular de la dependencia, tomando en cuenta la opinión del sindicato, que justifique su ocupación, serán cubiertas en un 50% libremente por lo titulares y el restante 50% por los candidatos que proponga en sindicato.

Desafortunadamente, en conclusión podemos decir; que en el proceso de reclutamiento no opera la difusión de la vacante y el registro de aspirantes; los criterios de selección suelen ser de carácter personal , basándose no en criterios de preparación o exámenes de aptitud sino en compromisos políticos, familiares, sindicales o similares. En lo que respecta al nivel funcionario, existen perfiles de puestos perfectamente determinados, estableciéndose como facultad de los funcionarios superiores la de designar entre las personas que cubran en perfil a la idónea para el cargo, determinación que se hace en forma totalmente subjetiva.

Así como que, el reconocimiento de la facultad de seleccionar libremente a los colaboradores en el desempeño de la función pública es uno de los elementos que han dado cohesión al sistema político-administrativo mexicano. Esto ha permitido que los puestos públicos sean asignados a personas de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

confianza, pero no en el sentido de confiables para la realización de la función pública, sino del titular de la dependencia. Por lo tanto recaen en "compadres", amigos parientes, o recomendados de otros funcionarios públicos, quienes corresponderán el favor en los mismos términos.

Siendo conveniente aceptar, el sistema de libre designación para la selección de servidores públicos, lo cual se debe considerar como una prioridad para el estado mexicano que se encuentra en un desarrollo político; ya que de lo contrario y en base a la realidad, el reclutamiento en México basado en un sistema de designación mixto de servidores públicos, no posibilita en desarrollo político democrático al país, sino que se opone al mismo, culminando en un sistema político-corrupción.

Por lo cual cabe concluirse que la capacitación permanente, dará la eficiencia administrativa y la descentralización del poder político y administrativo, en la necesidad del desarrollo de un Servicio Civil de Carrera, que permita reclutar y seleccionar a los funcionarios y servidores públicos con base al mérito y la preparación profesional.

## 2.- Empleo

En esta etapa se analizan diversas conceptualizaciones que regulan el desempeño y comportamiento del servidor público como son condiciones de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

trabajo, capacitación, ascenso y promoción, responsabilidad y sanciones.

Por lo que hace a la capacitación de los servidores públicos, tiene su fundamento en nuestra Constitución en el artículo 123 en su apartado B, fracciones VII Y VIII<sup>117</sup>, asimismo en el artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

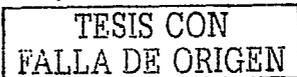
En el entendido de que en esta etapa ya sé es servidor público, en el caso concreto abogado instructor de la Procuraduría General de la República, es menester desde mi punto de vista, que no sólo el personal sustantivo que lo forma el Ministerio Público Federal, Policía Judicial Federal y Peritos, tal como lo marca los distintos ordenamientos que rigen a la Procuraduría General de la República; sean quienes:

a).- Participen en congresos nacionales o internacionales en su materia de trabajo.

Ya que esto indudablemente enriquecería de conocimientos al abogado instructor y sobre todo sería motivo de estudios mayores su profesionalización como representante del Estado

b).- Que tengan estancias académicas con organismos públicos o privados a nivel nacional o internacional.

<sup>117</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. P. 115.



Como lo señalé en el punto anterior, actualmente el Estado debe modernizarse y organizar adecuadamente su estructura, la cual sólo podrá realizarse si se establecen Instalaciones adecuadas para óptimo rendimiento.

c).- Tenga ponentes especialistas para conferencias

Lo que permitirá, que la capacitación sea de primer nivel, para actuar conforme a derecho, toda vez que el derecho cambia día a día de acuerdo a las necesidades de la sociedad, y siendo la Procuraduría General de la República, representante del Ministerio Público, es aún mucho más importante que la capacitación de su personal, sea realmente de primer nivel.

En este capítulo hablaremos sobre el tema del escalafón, que en nuestra legislación los define como los conocimientos, la aptitud, la antigüedad y la disciplina y puntualidad. Señalando procedimientos estrictos para ocupar las vacantes temporales o definitivas.

Desafortunadamente, con frecuencia, las circulares o convocatorias para cubrir vacantes se desconocen por los interesados, manejándose en forma casi secreta por funcionarios y líderes sindicales.

Sin embargo pocos son los casos en los que esta legislación se aplica

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

objetivamente; por lo regular y sin importarla jerarquía del servidor público, se resuelve con relación a criterios políticos, por lo cual dentro de mi propuesta se encuentra la capacitación permanente del ahora personal que cumplió con el punto anterior, a través de diplomado, relativo al proceso administrativo, así como cursos dirigidos a los derechos humanos del tercero perjudicado lo cual permitirá un mejor desarrollo dentro del procedimiento administrativo seguido en contra de un servidor público.

Asimismo, el personal ahora ya servidor público, perteneciente a la procuraduría general de la República, contará con el apoyo de intercambios académicos con otras dependencias publicas a nivel estatal en el área de procedimiento administrativo,

En conclusión, señalo que las disposiciones jurídicas emitidas hasta la fecha, resultan insuficientes e inútiles, porque no han logrado los objetivos que con la capacitación se pretende obtener, así como tampoco la optimización del servicio y el derecho del personal a las oportunidades de mejoras salariales y ascensos.

### 3.- Post- empleo

Se integra por los procesos de baja o cese, jubilación, pensión y disponibilidad.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El proceso de baja o cese de los efectos del nombramiento se determina expresamente por la ley, tanto por lo que hace a la terminación como a la rescisión, circunstancia ésta que se resuelve jurisdiccionalmente. La jubilación y la pensión por invalidez se regulan por la legislación de seguridad social, así como también la pensión a los dependientes económicos por muerte del servidor público.

Por lo cual como garantías post-empleo, se deben establecer:

1.- Prestaciones socio culturales, como el libre acceso a:

- a) La Biblioteca Central,
- b) Conferencias,
- c) Información de carácter legislativa.

Siempre y cuando se ostente como ex servidores públicos de la Procuraduría General de la República. Toda vez que es cesar sus funciones no es un impedimento para tener conocimiento de vanguardia de la Institución.

#### **4.4. PERSPECTIVA JURÍDICA**

Hasta ahora no hay ninguna legislación real sobre el Servicio Civil de Carrera, en esta materia, no obstante que han existido varios proyectos desde

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1977, por lo que el primer paso sería reglamentar tal servicio; a través de una ley que regule los puntos preciso, y en ella establecer los requisitos de ingreso que pueden ser mínimos, y estando ya en el curso incrementarse las obligaciones así como los derechos.

Varios países tienen servicio de carrera, como España, Francia, Inglaterra, Argentina, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, de acuerdo con estos países el balance que muestra el Servicio de Carrera en México, es ciertamente poco favorable, factores políticos, culturales, religiosos, de nuestra estructura del poder burocrático han obstaculizado su normal y adecuado desenvolvimiento.

Toda vez que todos los servicios de carrera son de confianza, por lo tanto son excluidos de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ahora bien, México sin contar con una Ley que rija genéricamente el Servicio Civil de Carrera lo tiene en ciertas áreas o instituciones:

a) Fuerzas Armadas:

- Ejército y Fuerza Aérea;
- Armada de México;

b) Servicio diplomático o miembros del servicio exterior;

c) Profesores Universitarios

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

d) En materia electoral;

e) Banco de México, y;

f) A partir de 1995 la carrera judicial en el Poder Judicial Federal, con exclusión de los miembros de la Suprema Corte de Justicia.

En todos estos casos los trabajadores son de confianza: No forman parte de sindicatos, salvo en las Universidades Públicas su designación es por conducto de oposición conforme a los reglamentos de escalafón de las dependencias.

A partir de 1995 en nuestro régimen jurídico se han dado una serie de reformas legales para establecer lo que es el Servicio Civil de Carrera con diferentes instituciones de Gobierno Federal es así que se han reformado las leyes orgánicas de varias instituciones y se han promulgado otras nuevas para establecer la carrera profesional como sigue:

- La Carrera Judicial en el Poder Judicial Federal.

- La Carrera Judicial en el Tribunal Supremo de Justicia del Distrito Federal.

- La Carrera Profesional del Ministerio Público Federal, Policía Judicial y Peritos de la Procuraduría General de la República, al igual que en la

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

- La Carrera Profesional en el Sistema Nacional de Seguridad.

- La Carrera Profesional en la Policía Federal Preventiva

-- la Carrera Profesional en el Servicio de Administración Tributaria.

También existe una iniciativa presentada desde 1995 por el entonces Senador Esteban Moctezuma Barragán al Congreso de la Unión que actualmente se encuentra en su fase legislativa de discusión y análisis por parte del pleno de la Cámara de Diputados.

En todas las reformas se habla de una carrera profesional con principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización y eficacia, sin embargo no existe ninguna congruencia en la Política del Estado respecto de esas categorías del servidor público y mucho menos de la reforma al último párrafo de la fracción XIII del Apartado "B" del artículo 123 constitucional que vulnera los derechos de esa clase de servidores públicos pues no establece órganos jurisdiccionales que resuelvan las diferencias laborales y a lo único a que tendrán derecho será a una indemnización.

En razón de lo señalado en párrafos pasados es que propongo que se

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

legisle un sistema de profesionalización, al que en lo personal la denominaría **Ley Para la Profesionalización de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal**.

Que elimine la práctica de nombramientos con base en el "amiguismo o compadrazgo", a través de un sistema claro y transparente de reclutamiento y selección de servidores públicos; respetando el principio de igualdad de oportunidades, que incorpore la obligación de realizar exámenes de oposición y evaluaciones periódicas, que promueva la especialización, impulsando la profesionalización, estableciendo derechos y responsabilidades y planteando esquemas de renumeración, promoción e incentivos basados en el mérito y en la capacidad profesional.

Estableciendo como principios rectores:

- a) La legalidad
- b) La eficiencia
- c) La objetividad
- d) La imparcialidad
- e) La equidad, y
- f) La competencia por el mérito.

La ley comprendería dos modalidades:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

a) Del personal de base, que podrá incorporarse a dicho sistema, previa solicitud individual y expresa presentada ante un Comité para ser evaluados periódicamente, su incorporación respetaría los derechos de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y demás leyes aplicables: También tendrían derecho a ocupar un puesto de confianza previa licencia, y

b) Del personal de confianza, que los clasificaría en servidores públicos de carrera y servidores públicos de libre designación. Los primeros son aquellos que aprobarían los procedimientos de reclutación y selección de dicha ley, los segundos son los nombrados y removidos libremente por los titulares de las dependencias del sistema. El puesto de libre designación podrá convertirse en puesto de carrera, pero éste no podrá convertirse en aquel.

El reclutamiento correspondería a cada dependencia, ya que sólo estas conoce y saben de sus necesidades laborales e institucionales, definiendo el procedimiento que permita a las dependencias atraer a los trabajadores aspirantes que cubran el perfil y demás requisitos para la ocupación de puesto vacante o de nueva creación dentro del sistema.

El procedimiento se llevaría a cabo mediante convocatorias abiertas (dirigidas a los servidores públicos en general, así como a los interesados que cubran los requisitos necesarios), o cerradas (dirigidas exclusivamente a los

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

servidores públicos de la misma dependencia).

Estableciendo como requisitos mínimos:

- 1.- Tener como mínimo 18 años de edad;
- 2.- No estar inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.
- 3.- Cumplir con el perfil y requisitos establecidos para ocupar el puesto.

Estableciendo en esta Ley los procedimientos de selección, nombramiento e ingreso. El primero comprendería exámenes generales de conocimiento y de habilidades, exámenes técnicos y un período de prueba que tendrá como propósito garantizar el ingreso de los aspirantes más aptos en igualdad de oportunidades. Una vez cumplido el período de prueba satisfactoriamente, se le daría el nombramiento, otorgándole el ingreso a la Dependencia o Institución.

También comprendería un evaluación del desempeño del personal de cada dependencia para mejorar la misma y como requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en su cargo.

Para todo ello se implementaría una capacitación y educación formal a los servidores públicos a través del cual podrá adquirir o mejorar sus

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

conocimientos y habilidades necesarias para el desempeño de sus funciones.

Regulando la permanencia y desarrollo de los servidores públicos de carrera y de libre designación, la cesación de los efectos de su nombramiento por las siguientes causas:

1.- Por renuncia escrita formulada por el propio servidor público.

2.- Por muerte.

3.- Por incapacidad permanente física o mental que le impida la realización de sus funciones.

4.- Por sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que le prive de su libertad o lo inhabilite para ocupar cargo en la administración pública.

En caso de separación por reestructuración, reducción de plazas o despido injustificado, los servidores públicos de carrera y libre designación, tendrán derecho a una indemnización.

Es por todo lo señalado a lo largo de la presente tesis que concluyo en la necesidad de un Servicio Civil de Carrera, que contemple un conjunto de reglas para el establecimiento y desarrollo de una auténtica carrera judicial, como resultado de una larga demanda por parte de abogados, académicos y miembros del Poder Judicial Federal, y por supuesto ante la necesidad imperante del

personal actuante, que día a día confronta nuevos retos, con mayores necesidades institucionales, que daría un medio más eficiente para fortalecer la autonomía, independencia y calidad en la justicia federal.

#### **4.5. PERSPECTIVA LABORAL (CONTRATACIÓN PERMANENTE DE PERSONAL CALIFICADO)**

Para poder hablar de una verdadera capacitación para el personal que labora en la Procuraduría General de la República, en especial del que comprende del procedimiento administrativo (abogado adscrito), es necesario que el Servicio Civil de Carrera (capacitación), se lleve a cabo tomando en consideración lo siguiente:

1.- El primero, es que se parta de un sistema Institucional de designación de ascenso de los servidores públicos, y

2.- En segundo lugar, que los servidores públicos cuenten para el eficaz desarrollo de su función, con una serie de garantías económicas, sociales y de autonomía e independencia.

Si no se dan plenamente los dos requisitos que he citado, no se podría afirmar que existe un Servicio Civil de Carrera (capacitación).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En nuestro país, no existe, un Servicio Civil de Carrera, mucho menos una verdadera Carrera Judicial, porque si bien es cierto que ya se ha establecido a partir de los últimos años, un incipiente sistema institucional de designación de ascenso, aún los juzgadores no cuentan plenamente con las garantías económicas, sociales y de autonomía e independencia, necesarias para la eficaz realización de sus funciones.

Por otro lado, muchas veces se ha querido ver, como carrera judicial, el simple paso o tránsito por los puestos o cargos de menor a mayor jerarquía que ha ocupado el servidor público dentro de la institución, en un criterio que se limita a ser escalafonario, independientemente de que dicho criterio, no se aplica rigurosamente en nuestro sistema.

A su vez, cabe pensar que aun aplicándose rigurosamente, el sistema de referencia en el párrafo anterior, no nos llevaría a la existencia de una genuina o verdadera carrera judicial, entre otras cosas, porque la designación de los jueces, desde mi punto de vista no siempre deben ser realizadas de una manera tan ligera sobre funcionarios judiciales.

Retomando la idea anterior, tanto en la Carrera Judicial como en la Carrera de Servicio Civil, el Poder Judicial y la Administración Pública, en lo concreto, la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República, deben

estar abiertos a las realidades, y a las tendencias externas positivas, esto es que los sistemas de selección y de ingreso que se establezcan, deben en forma alternada, ser abiertos (candidatos exteriores, que no pertenezcan a la Dependencia), y ser cerrados (para candidatos exclusivamente de la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República). Por supuesto sin hacer a un lado el término y lo que encierra la capacitación como fuente de conocimientos y sobre todo de garantía jurídico-institucional, fomentando entre los servidores públicos de la Institución, una cultura de respeto a los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano .

Por lo anteriormente narrado propongo que el servidor público, específicamente el abogado instructor de la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República, cuente con las siguientes garantías, para su debida protección, lo cual viene a robustecer mi propuesta desarrollada en puntos anteriores, asimismo considero que las garantías antes citadas, deberán ser las siguientes:

a) **Garantías Económicas:** Si el personal actuante, tiene un salario miserable, seguramente no podrá desempeñar su cargo con la dignidad debida, sino por el contrario, esto propiciaría actos de violación dentro de sus actuaciones en el procedimiento administrativa del cual comprende, por lo cual debe contar con garantías de naturaleza económicas, que le permitan consagrarse sin preocupaciones materiales de manera cabal a la compleja y notable tarea de

aplicar el derecho; sin perder de vista que el pago decoroso por sí solo, no viene a solucionar el problema de la ineptitud, para lo cual es necesario una eficaz capacitación del personal, tal como lo he plasmado en puntos que anteceden de la presente tesis.

b) **Garantías Sociales:** Entendemos por garantías sociales, la gama de prestaciones a que tiene derecho forzosamente, no sólo el personal actuante sino todo servidor público, las cuales son entre otras, el servicio médico, los préstamos a largo plazo para resolver problemas habitacionales, el derecho a la jubilación por vejes, recibir una pensión, etc., protegiendo al servidor público con un buen sistema de seguridad social, que le permita tener mayor independencia, autonomía y dignidad.

c) **Garantías de Autonomía e Independencia en el Ejercicio de sus Funciones:** Este punto es verdaderamente rotundo, toda vez que el abogado instructor podrá desempeñar con libertad y autonomía su función, si su propia designación ha obedecido a un sistema institucional y si está rodeado de garantías económicas y sociales que señalé anteriormente.

No obstante, que existen aspectos específicos que robustecen todavía más los aspectos de autonomía e independencia en el desempeño del cargo como lo expresa el licenciado Rojas Francisco "No sólo debe ser la función del servidor público independiente de la influencia de organismo externos, sino de elementos

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de la propia Institución, de quienes ocupan los cargos superiores, que pretendan aconsejar, insinuar, intimidar a los inferiores con el pretexto de la jerarquía administrativa y disciplinaria".<sup>118</sup>

Por lo cual es necesario que todos los servidores públicos debidamente capacitados, de la forma que anteriormente he propuesto, resuelvan dentro del disciplinario conforme a derecho los asuntos que se ventilan ante ellos con el mismo grado de libertad y de respeto establecidos por la ley; asimismo gozando de las garantías que en el presente punto menciono, el servidor público estará amparado contra el impacto producido por 'as actividades delictivas de las partes del procedimiento; como lo son: las dádivas, ofrecimientos, violencia, amenazas, etc.

Con lo antes visto, se pretende que el abogado instructor sea quien plasme su criterio, en sus actuaciones procesales dentro del procedimiento administrativo seguido ante la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República a un determinado servidor público dependiente de la institución en comento, sin verse inducido, por quienes ocupan los cargos superiores, o que pretendan intimidarlo, con el pretexto del despido en razón que todos ellos son servidores públicos de confianza, haciendo uso de la jerarquía administrativa y disciplinaria.

---

<sup>118</sup> Rojas, Francisco. El Servidor Público y la Renovación Moral. 3ª. Edición. Editorial SECOGEF. México, 1984. P. 120.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

d) **Garantía de Inamovilidad Judicial:** No basta con dotar al personal actuante de la independencia de sus actuaciones, sino que el mismo abogado instructor (servidor público), necesita tener la certeza de que no será removido arbitrariamente de su puesto; siendo preciso asegurar al personal actuante en la estabilidad de su empleo, para que cuente con elementos necesarios para resistir a las presiones y amenazas, de las que puede ser sujeto por parte de su superior jerárquico con la finalidad de obtener una resolución o acto procesal parcial; para así estar en posibilidad de hacer responsables a los que infrinjan la ley en este sentido.

Lo anterior da, la oportunidad al servidor público, (abogado adscrito), de hacer una trayectoria laboral dentro de una institución e ir ascendiendo en el escalafón ya sea por tiempo, conocimientos, capacitación profesional o aptitudes, que le permitan llegar a puestos más altos dentro de ese escalafón hasta el mayor jerarquía. La estabilidad en el empleo, no sólo da la posibilidad de ascender en la Institución, si no además permite llegar al retiro por jubilación, como consecuencia de una verdadera garantía de seguridad social.

Del estudio antes visto concluyo que, mi propuesta hecha en puntos anteriores se vería reforzada con un sistema de confrontación de méritos para el ingreso al Servicio Civil de Carrera, en el que los aspirantes deberán someterse a una prueba selectiva, ejercicios y exámenes que permitan a un jurado calificador, conocer el criterio del aspirante, evaluar su conocimientos y preparación, así como

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

el criterio y la intuición jurídica de los examinados.

A su vez, los examinados aceptados por el Instituto, tendrían que asistir a una escuela judicial, donde se impartirían cursos especializados en práctica forense, ética profesional, sistemas de valoración de pruebas, estudios superiores de procedimientos civiles, penales, administrativos, etc... .

Cabe hacer alusión que la historia dejó marcado el adagio del Benemérito de las Américas, Don Benito Juárez, gran mexicano quien señaló que el servidor público no debe buscar la riqueza, debe ser austero, leal y conformarse con el valor presupuestario; pues es un gran honor servir al gobierno.

Lo cierto es que en la actualidad sería algo totalmente imposible de comprender, ya que el mundo actual gira en base a nuestra economía, provocando una competencia notablemente poderosa entre los profesionistas mundiales, los cuales deben de estar debidamente aptos y capacitados para aceptar los grandes retos que imperan en la administración de justicia, tema de la presente tesis.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** En el primer capítulo, el tema desarrollado es el concepto de servidor público, el cual concluyo que no es sino un representante de elección popular, cualquier miembro del poderes judicial federal y judicial del distrito federal, funcionario o empleado, y toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, lo anterior por el simple hecho de estar así dispuesto por nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**SEGUNDA.-** Una vez expuesto lo anterior, concluyo que existe una serie de requisitos para la adquisición de los elemento que le darán la denominación de servidor público a una persona física, que será representante del Estado mismo, a partir del momento en que se realiza su contratación que pudiese ser de base, de confianza o por nombramiento, ya que estos tres mencionados son los que permiten al particular adquirir la categoría de servidor público.

**TERCERA.-** En el segundo capítulo, de la presente tesis abordo el tema de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, concluyendo, que las sanciones administrativas, serán impuestas en este caso a todo servidor público que se encuentre dentro de las nóminas laborales de la Procuraduría General de la República, mismos que hayan trasgredido lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

artículo 8.

**CUARTA.-** De tal suerte que las sanciones administrativas por responsabilidad podrán darse a partir de una amonestación privada o pública, suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año; destitución del puesto, sanción económica e inclusive la inhabilitación temporal para desempeñar empleos cargos o comisiones en el servicio público, a su vez es menester señalar que las mencionadas sanciones serán impuestas al servidor público infractor del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**QUINTA.-** En el tercer capítulo puedo concluir que el Recurso Administrativo, es el medio legal que tiene el particular para impugnar algún agravio, a través del Recurso de Revocación, causado por la resolución emitida por el personal actuante de la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República; para que sea, la misma autoridad que resolvió el procedimiento administrativo, quien rectifique, modifique o revoque su resolución emitida, una vez que haya analizado de fondo, la trasgresión o detrimento que sufrió el particular, en alguno de sus derechos o interese por un acto administrativo determinado.

**SEXTA.-** Asimismo, defino que el procedimiento administrativo, es el medio legal, por el cual, el tercero perjudicado, inicia el procedimiento a través de su queja, misma que de ser el caso se incue para elevarla a la categoría de

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

procedimiento administrativo, remitiéndose al Area de Responsabilidades correspondientes, para iniciar todas y cada una de las etapas procesales con las que cuenta dicho procedimiento, cumpliendo así con todas y cada una de las formalidades de ley; con la finalidad de obtener una determinada resolución que podrá ser o no favorable al servidor público involucrado en dicho procedimiento, dándole a este último indudablemente su derecho de defensa.

SÉPTIMA.- Finalmente concluyo en este último cuarto capítulo que indudablemente, es necesaria una debida capacitación para el personal de la Procuraduría General de la República, aclarando que esta debe de ser, por personal debidamente calificado, en áreas exclusivas para dicha capacitación, asimismo esta capacitación deberá de ser proporcionada por la Procuraduría General de la República, que a su vez preocupada por su formación como Institución tendrá el deber de realizar las contrataciones adecuadas para la capacitación en el caso de la presente tesis del personal adscrito a la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República (abogados instructores), en aras de obtener todo el beneficio jurídico en marcado en leyes reglamentos que comprenden de la jurisdicción de esa H. Institución.

OCTAVA.- Desesperante es, realizar mi propuesta, siendo sabedor y un tanto realista de que mi conclusión para la capacitación del personal adscrito a la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República, es un tanto imposible ya que concluyo nuevamente que sería necesaria la participación de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

grandes personalidades en el ámbito de derecho de la talla de doctores, maestros y licenciado como los son los por nombrar algunos CC. Ignacio Burgoa O., Andrés Serra Rojas, Gabino Fraga, Gutiérrez y González y Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y otros tantos litigantes por excelencia. para una excelente y verdadera capacitación dentro del ámbito del derecho administrativo.

NOVENA.- Sin embargo, el haber formado parte de dicha Institución, me hace un tanto exigente de esta propuesta, por haberme percatado de las grandes necesidades que rodean al personal de la Procuraduría General de la República dentro de la Contraloría Interna en comento.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

# BIBLIOGRAFÍA

## DOCTRINA

ARRIGO, (SEUD). De la Responsabilidad de los Servidores Públicos en Asamblea. V. 1. no 3. Ep. 2. diciembre de 1997. Asamblea Legislativa del D.F. México, 1997.

ARROLLO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. Porrúa. México, 2002.

BIELSA, Rafael. Principios de Derecho Administrativo. Depalma. Argentina, Buenos Aires, 1996.

CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio. Casos Prácticos de Derecho Administrativo. 2ª. Edición. Tecnos. España, 1979.

CASTRO, Juventino V. Responsabilidad de los Servidores Públicos. Revista de Investigaciones Jurídicas. V. 19 no. 19. Escuela Libre de Derecho. México, 1995.

COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Lucha contra la Impunidad. Junio de 1990-diciembre de 1998. CND. México, 1999.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 4ª. Edición. Porrúa. México, 2001.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 37ª. Edición. Porrúa. México, 2000.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

GONZÁLEZ PEREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano. 2ª. Edición. UNAM. México, 1997.

DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Porrúa. México, 2001.

ROJAS, Francisco. El Servidor Público y la Renovación Moral. SECOGEB. México, 1984.

ROMERO FLORES, Joaquín. Las Funciones de los Secretarios de Estado en México. Tesis UNAM Facultad de Derecho. México, 1972.

SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. La Fiscalía para la Atención de Delitos Cometidos por Servidores Públicos. SECOGEF. México, 1991.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. "doctrina, Legislación y jurisprudencia". Primer Curso. 20ª. Edición. Porrúa. México, 2001.

Derecho Administrativo. "doctrina, legislación y jurisprudencia" Segundo Curso. 20ª. Edición. Porrúa. México, 2001.

WALDON, Dwig. Administración Pública. Los sistemas de Organización y otros Aspectos. Trillas. México, 1979.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Sista. México, 2002.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2003.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. PGR. México, 2002.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. PGR. México, 2001.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2003.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. PGR. México, 2002.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Delma. México, 2002.

Código Federal de Procedimientos Civiles. Porrúa. México, 2002.

Código Fiscal de la Federación. Delma. México, 2002.

Código Penal Federal. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2003.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. PGR. México, 2002.

Reglamento del Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República. PGR. México, 2002.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN