

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR DE TITULACION:

*“LA NATURALEZA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y SUS REPERCUSIONES EN
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO”.*

LICENCIADA EN DERECHO

TRABAJO TERMINAL DE TITULACION:

*“ESTUDIO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DEL
SERVIDOR PÚBLICO EN TÉRMINOS DEL ART. 21, FRACCIÓN V DE LA LEY
FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS”*

NOMBRE: TAPIA BECERRIL IVONNE

NÚMERO DE CUENTA: 09430675-4

ASESOR: DR. GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA



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.

INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO 1 ACTO ADMINISTRATIVO

1.1	Concepto	1
1.2	Elementos	3
1.3	Requisitos del Acto Administrativo	5
1.4	Facultades Discrecionales y Regladas	8
1.5	Efectos del Acto Administrativo	14
1.5.1	Directos e Indirectos	14
1.5.2	Efectos Frente a Terceros	15
1.6	Vicios	15
1.7	Nulidades	17
1.8	Extinción del Acto Administrativo	18

CAPITULO 2 FUNCIÓN PÚBLICA

2.1	Poder Público.....	21
2.2	Cometidos del Poder Público.....	31
2.3	Función Ejecutiva.....	33
2.4	Función Legislativa.....	40
2.5	Función Judicial.....	46

CAPITULO 3 EL SISTEMA JURÍDICO SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1	Concepto de Servidor Público.....	48
3.2	Características.....	55
3.3	Responsabilidad Política.....	62
3.4	Responsabilidad Civil.....	71
3.5	Responsabilidad Penal.....	75

CAPITULO 4 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

4.1	Concepto.....	84
4.2	Obligaciones del Servidor Público.....	89
4.3	Inicio del Procedimiento.....	100
4.4	Etapas del Procedimiento.....	104
4.5	Terminación.....	108
4.6	Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles....	115
4.7	La Suspensión Temporal del Servidor Público.....	118
4.7.1	Supuestos.....	120
4.8	Análisis Constitucional de la Suspensión Temporal.....	123

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCION

El sistema jurídico de responsabilidades de los servidores públicos ha sufrido varias reformas de suma importancia en los últimos años, principalmente a partir del año 1982 a la fecha, reformas que han tenido la motivación primordial de mejorar los sistemas de control que rigen la conducta de los servidores públicos, cuya finalidad ha sido la procuración del buen ejercicio del poder público. Actualmente los temas relacionados a los cuatro tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos han sido mayormente abordados por los estudiosos del derecho y legisladores, lo anterior, a raíz de las críticas y debates que se han suscitado en relación a los mismos; es por ello que el presente trabajo tiene por objeto el estudio del régimen jurídico de responsabilidades de los servidores públicos, específicamente en lo que se refiere a la suspensión temporal durante el procedimiento disciplinario, en términos de la fracción V del artículo 21 de La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, siendo este uno de los temas más discutidos por los expertos en la materia.

Para la elaboración del presente trabajo, resulta imprescindible llevar a cabo el estudio de algunos temas básicos del derecho administrativo, entre los cuales encontramos: el acto administrativo; la función pública; las modalidades de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, (política, penal, civil y administrativa); y la

responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Temas tratados en los tres primeros capítulos del presente estudio.

Ahora bien, atendiendo al tema que nos ocupa, en el capítulo cuarto se pretende determinar la constitucionalidad de la suspensión temporal del servidor público, con la finalidad de demostrar que la autoridad administrativa competente, al decretarla, no violenta los derechos de seguridad jurídica contemplados en los artículos 14 y 16 constitucionales.

CAPITULO 1 EL ACTO ADMINISTRATIVO

1.1 Concepto

Para entender el concepto de acto administrativo es preciso señalar en primer lugar al acto jurídico.

La teoría del acto jurídico establece una diferencia entre el acto y el hecho jurídicos, de tal manera que el primero se entiende como la manifestación de la voluntad del hombre para producir derechos y obligaciones; y el segundo como un acontecimiento natural o del hombre que produce efectos en el ámbito jurídico, en donde no interviene su voluntad, es decir, se producen eventos naturales sin que éste pueda hacer algo para evitarlos, un ejemplo de ello es la muerte, el nacimiento, un terremoto, etc.

Partiendo de la explicación anterior, se desprende que el acto jurídico en sentido amplio, es aquél acto donde interviene la voluntad del hombre para producir derechos y obligaciones.

Ahora bien, una vez precisado el concepto de acto jurídico entraremos al estudio del acto administrativo, el cual es considerado como una especie de aquél, y para ello es de gran utilidad apuntar los

conceptos que al respecto han establecido reconocidos autores en la materia .

“El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones; es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”.⁽¹⁾

“Manifestación unilateral de voluntad que expresa una resolución o decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite y declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”.⁽²⁾

El acto administrativo es la forma en que la Administración Pública lleva a cabo sus cometidos, es decir, a través de éste busca la satisfacción del interés general y la obtención del bien común en el ejercicio de la función administrativa.

1 Castrejón García Gabino Eduardo. “ Derecho Administrativo I “. Cárdenas Editores. México 2004. Pág. 359

2 Acosta Romero Miguel. “ Compendio de Derecho Administrativo “. Porrúa. México 1996. Pág. 366

El acto administrativo es pues, una especie de acto jurídico a través del cual la Administración Pública manifiesta su voluntad de forma externa y unilateral, con el objeto de satisfacer el interés general, creando, reconociendo, modificando, transmitiendo o declarando derechos y obligaciones dentro de un régimen de derecho público.

1.2 Elementos

El acto administrativo como cualquier acto jurídico debe cumplir con ciertos elementos de validez y forma, dichos elementos son: sujeto, manifestación de la voluntad, objeto y forma.

a) *Sujeto*, varios autores han reconocido la existencia de un sujeto activo y uno pasivo. El sujeto activo es el creador del acto administrativo, éste siempre será un órgano de la administración pública dotado de competencia para actuar, por ello, es imprescindible que la ley le otorgue facultades para pronunciar el acto administrativo. El sujeto pasivo es aquél a quien va dirigido el acto administrativo, el cual puede ser un particular, ya sea persona física o moral, o bien, otro ente público.

b) *La manifestación de la voluntad* debe ser externa, espontánea y libre, es decir, debe exteriorizarse dentro de las facultades del

órgano administrativo correspondiente, estar libre de vicios, error, dolo o violencia, apegándose a los términos que señala la ley.

c) *El objeto* se ha clasificado como directo e indirecto, el primero se refiere a la creación, transmisión, modificación, reconocimiento extinción de derechos y obligaciones; el segundo tiene como finalidad, obtener la satisfacción del interés general. El objeto debe cumplir con los requisitos esenciales de licitud, encontrarse dentro del ámbito de competencia del órgano que lo emite y ser física y jurídicamente posible.

d) *A través de la forma* el acto administrativo queda plasmado, con ello los sujetos que intervienen en el mismo tienen la oportunidad de apreciarlo por medio de los sentidos, la más común es la forma escrita, ejemplo de ello son las circulares, los acuerdos, los oficios, etc., una forma más es la verbal, en la cual solamente se transmite el sonido a través de aparatos técnicos que permiten una comunicación, también se encuentra la señal, por medio de la cual se regula la actividad de los particulares, teniendo como ejemplo las señalizaciones de vialidad.

1.3 Requisitos del Acto Administrativo

Los requisitos del acto administrativo se encuentran separados en dos rubros: los constitucionales y los especificados en las leyes administrativas.

La Constitución General de la República, en su artículo 16 indica los requisitos que deberá cumplir cualquier acto administrativo; en primer término nos señala que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino a través de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. De lo anterior podemos definir los siguientes requisitos:

- a)** La autoridad que emita el acto deberá actuar dentro del ámbito de su competencia.
- b)** La forma a través de la cual se manifieste será escrita, debiéndose plasmar las características del acto, la motivación y fundamentación respectiva y datos del funcionario público competente para emitirlo.
- c)** En cuanto a la fundamentación del acto, la autoridad deberá apuntar los preceptos legales que la ley señale para justificar su actuar.

- d)** Para cumplir con el requisito de motivación, la autoridad tendrá que señalar las circunstancias de hecho que la lleve a encuadrar la norma jurídica al caso concreto.

La mayoría de los estudiosos del Derecho Administrativo sólo hacen mención de los requisitos constitucionales, pero es de suma importancia apuntar los que en relación al acto administrativo, el Código Fiscal de la Federación apunta, de esta manera en su artículo 38 se mencionan los siguientes requisitos: el acto administrativo deberá constar por escrito, señalar la autoridad que lo emite, estar debidamente fundando y motivando, contener la resolución, objeto o propósito de que se trate, así como la firma del funcionario competente y el nombre de la persona a quien vaya dirigido, en el caso de que se desconozca el nombre de dicha persona, se precisarán los datos necesarios que permitan su identificación.

En relación al acto administrativo el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece los elementos y requisitos siguientes:

- I.** Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público y en caso de que dicho órgano sea colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto;

- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo, determinado o determinable, preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto en la ley;
- III. Cumplir con la finalidad del interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI. Derogada;
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- XI. Derogada;
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de expedición;
- XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan;
- XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

De acuerdo a lo anterior, podemos decir que los requisitos del acto administrativo son de carácter constitucional como secundario.

1.4 Facultades Discrecionales y Regladas

Antes de abordar el tema de las facultades discrecionales y regladas, es importante hacer mención del concepto facultad, así pues, tenemos que se trata de la atribución fundada en una norma del derecho positivo vigente, o la posibilidad jurídica que tiene un sujeto de hacer o no hacer.

Ahora bien, en lo que a la actuación de la Administración Pública se refiere, ésta deberá ser conforme a derecho observando las facultades que la ley le otorga para llevar a cabo la actividad administrativa, considerando además, la competencia que delimita su campo de acción. Dicho actuar en primer término lo tendrá que efectuar por regla general, ejerciendo sus facultades regladas, es decir, aquellas conferidas expresamente por el ordenamiento jurídico que corresponda al caso concreto, de esta manera, todos los actos provenientes del órgano administrativo deberán apegarse al régimen jurídico del acto administrativo.

“La facultad reglada es aquella que la norma jurídica obliga imperativamente a la autoridad a cumplir, pero estableciendo la posibilidad

de que ésta elija la forma para ejecutar dicho mandato”.⁽³⁾

A la regla general antes mencionada se le aplica una excepción llamada facultad discrecional, entendiendo por ésta, la facultad que otorga la ley al órgano administrativo para actuar de forma excepcional en la resolución de determinadas cuestiones; el mismo ordenamiento jurídico marca los casos y límites para su ejercicio dejando a criterio del órgano administrativo que corresponda, la resolución de los asuntos en que se autorice dicha facultad.

Existen varios tipos de Facultad Discrecional a saber, la libre, la obligatoria y técnica;

- *Facultad discrecional libre*: es aquella en donde el órgano administrativo está facultado para actuar sin mayores restricciones, ejemplo de esto es el nombramiento de funcionarios públicos.
- *Facultad discrecional obligatoria*: como su nombre lo indica, su característica primordial es la obligatoriedad, como ejemplo encontramos la multa, en ningún caso la autoridad deberá pasar por alto el mandato de la ley que rige su actuación.

3 Castrejón García Gabino Eduardo. “ Derecho Administrativo Constitucional “. Cárdenas Editores. México 2004. Pág. 403

- ° *Facultad discrecional técnica*: en relación a esta facultad, la ley determina la exigencia de ciertos datos técnicos para su ejercicio.

Es de suma importancia hacer énfasis en que para el ejercicio de las facultades discrecionales se debe contar con ciertos requisitos que la ley exige, éstos son: fundamentación, motivación y forma, de esta manera la ley establece los límites dentro de los cuales podrá actuar la administración pública respecto del ejercicio de la facultad discrecional, cuya finalidad será la de salvaguardar las garantías individuales del particular y con ello evitar la arbitrariedad por parte de los órganos de la administración pública.

La facultad discrecional puede ser definida como aquella facultad que tiene la autoridad administrativa competente de realizar o no realizar un acto administrativo, no teniendo más límite que la norma jurídica que la contemple .

Las características principales de la facultad discrecional son:

- 1)** Debe ser utilizada por autoridad administrativa competente;
- 2)** Debe estar contenida en una norma jurídica;
- 3)** La autoridad administrativa deberá fundar y motivar su uso;
- 4)** Perseguirá el interés general;

- 5) No tiene más límites que la propia norma jurídica que la contenga;

La tesis que a continuación se transcribe nos ayudará a lograr una mejor comprensión acerca de las facultades antes mencionadas, es decir, la reglada y la discrecional.

**ACTO DISCRECIONAL Y ACTO REGLADO DE LA ADMINISTRACION.
SUS DIFERENCIAS. SITUACION JURIDICA DEL GOBERNADO
FRENTE A ELLOS.**

De acuerdo con la doctrina y con los criterios de los tribunales, se está en presencia de un acto formado por elementos puramente reglados, cuando una vez realizado el supuesto previsto en la norma jurídica y satisfechos los requisitos que ella prevé, la autoridad administrativa está obligada a actuar en el sentido predeterminado en la misma norma, sin posibilidad de elección. Esto significa que la norma no solamente fija ciertos elementos de validez del acto, como son la competencia de la autoridad, la forma que debe revestir la resolución y la finalidad que debe perseguir, sino además el otro elemento de validez del acto, que es su contenido. Un ejemplo podría ser lo dispuesto por el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación que regula la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, dado que una vez realizado el supuesto de la

norma, consistente en que el particular presente su solicitud acompañada de los documentos que acredite la garantía del interés fiscal, la autoridad administrativa competente deberá conceder la suspensión sin tener libertad de elección. Por el contrario, existe discrecionalidad cuando, una vez realizado el supuesto de la norma, la autoridad administrativa goza de la libertad de elegir, entre varias posibilidades, la que le parezca más conveniente al interés público. Dicho de otro modo, la norma establece únicamente los elementos de validez del acto relativo a la competencia, a la forma y a la finalidad, más no así el contenido, pues éste deberá ser determinado por la Administración atendiendo a cuestiones de conveniencia. Tal es el caso de la autorización para pagar a plazo un crédito fiscal, pues una vez realizado el supuesto de la norma, consistente en que un contribuyente que reúna los requisitos previstos en el Reglamento del Código Fiscal de la Federación presente una solicitud, la propia ley determina la autoridad competente para conocer de la solicitud, la forma que debe revestir la resolución que le recaiga y la finalidad que debe perseguir, pero deja en libertad a la autoridad de elegir entre conceder la autorización o no concederla, según lo estime conveniente o inconveniente para el interés público. En estas condiciones, tratándose de actos compuestos solamente por elementos reglados, el particular que se coloque en la hipótesis legal, cumpliendo con todas las exigencias de la norma, tendrá derecho a que la autoridad se conduzca en el sentido dictado en la ley, ya que ésta no tiene alternativa, por lo que si no sucede

así, el afectado tendrá acción para exigir su cumplimiento forzoso ante los tribunales quiénes tienen facultades para examinar todos los elementos del acto, incluso su contenido. Pero no ocurre igual, cuando la autoridad goza de discrecionalidad pues entonces, aunque el particular se encuentre colocado en la hipótesis legal y cumpla con todas las exigencias de la norma, sólo tendrá derecho a que se resuelva su petición pero no tendrá derecho a que la Administración se conduzca en un sentido determinado, ya que ésta puede legítimamente elegir entre varias posibilidades por razones de conveniencia.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 297/86. Recuperadora de Limas de Acero, S. A. 15 de abril de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimental.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época. Volumen 205-216 Sexta Parte. Pág. 28. **Tesis Aislada.**

En resumen, podemos decir que el actuar de la Administración Pública se realiza a través de facultades regladas y discrecionales, de tal suerte que en el primero de los casos una vez que el particular cumple con todas las exigencias de la norma jurídica, la autoridad está obligada a regir su actuación apegándose a la misma; en cambio, tratándose de facultades discrecionales, una vez realizado el supuesto contenido en la norma

jurídica, la autoridad administrativa tiene la facultad de elegir si actúa o se abstiene, observando lo más conveniente al interés público.

1.5 Efectos del Acto Administrativo

Para que un acto administrativo sea reconocido plenamente frente al derecho y de esta manera produzca sus efectos, es imprescindible que reúna todos los elementos necesarios; la doctrina ha llamado a los actos que cumplen con esto último como: “perfectos”. Al encontrarse los actos administrativos con tales características, después de ser denominados perfectos, se hace una distinción más, éstos pueden ser eficaces o ineficaces, los primeros se dan cuando subsecuentemente se llevan a cabo actos que provocan la realización del mismo, jurídica y materialmente hablando, los segundos se encuentran sujetos a término o condición, por lo que mientras no se cumpla con estos requisitos, el acto se mantendrá ineficaz, es decir, no se podrá llevar a cabo su realización.

Los efectos que se producen como consecuencia del acto administrativo se clasifican en tres tipos, los directos, indirectos y aquellos que se producen frente a terceros.

1.5.1 Directos e Indirectos: los primeros se refieren a la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de derechos y

obligaciones; los segundos consisten en la realización de la actividad misma del órgano de la administración.

1.5.2 Efectos Frente a Terceros: en el ámbito del derecho administrativo se reconoce como tercero a todo aquel frente al que se puede hacer valer un acto administrativo; aquél que tiene un interés en que se otorgue o modifique un acto administrativo. Los terceros pueden ser órganos de la administración, otras entidades públicas o particulares.

1.6 Vicios

Como se apuntó anteriormente, para que el acto administrativo tenga plena validez y reconocimiento en el mundo del derecho, es necesario que éste cumpla con los siguientes requisitos: manifestación de la voluntad, la cual debe ser espontánea y libre, carecer de vicios, que el objeto sea lícito y que además cumpla con las formalidades que exige la ley.

Según Marienhoff, en su obra Tratado de Derecho Administrativo Tomo II, página 457, “Los vicios del acto administrativo son aquellos defectos o fallas con que este se materializa en el mundo jurídico y que, de acuerdo con el sistema jurídico vigente, afectan su existencia, sea en su validez o en su eficacia, por lo que impiden su subsistencia o ejecución”.

En cuanto al derecho administrativo se refiere, se consideran como vicios los siguientes: la falta de sujeto, falta de voluntad o voluntad afectada por algún vicio, falta de objeto y forma.

En relación al sujeto puede darse el caso de que éste falte, o bien, se de una incompetencia en la que incurra el órgano de la administración, el primer caso trae como consecuencia la inexistencia del acto y el segundo provoca una nulidad, ya sea absoluta o relativa dependiendo del tipo de incompetencia que se presente, la cual puede ser en razón de grado, materia o lugar.

Los vicios que se pueden presentar en un acto administrativo en cuanto a la voluntad, son el error, el dolo y la violencia. El error es el conocimiento equivocado que de una cosa, hecho o derecho se tiene, es decir, que la percepción difiere de la realidad. El dolo es el artificio que se emplea para inducir o mantener a una persona en el error, se entiende como mala fe. La violencia se entiende como la acción que se lleva a cabo sobre una persona, ya sea en forma física o moral con el propósito de obtener ventaja sobre ella, cabe señalar que en materia administrativa es difícil que este tipo de vicio se presente, ya que los sujetos del acto administrativo son por una parte el particular, y por la otra, la administración pública, en este caso el primero no está en posibilidad de obligar a los órganos de la administración pública a actuar a su favor,

puesto que cuentan con la presunción de legalidad y actúan en función de la potestad administrativa que les ha sido conferida por la misma ley.

La falta de voluntad provoca la nulidad absoluta o relativa. Cuando falta el objeto trae como consecuencia la ineficacia total del acto. Por último, la falta de la forma trae como consecuencia el que no se produzcan los efectos del acto administrativo.

En conclusión tenemos que el acto administrativo deberá cumplir con todos los requisitos que marca la ley, ya que de otra manera, el acto estará afectado por algún vicio, lo cual no permitirá que produzca los efectos jurídicos que se persiguen.

1.7 Nulidades

Al respecto cabe señalar la diferencia que existe entre la inexistencia del acto jurídico y la invalidez del mismo, el primer caso se presenta cuando no se cumplen los requisitos esenciales que condicionan su nacimiento, algunos autores le han denominado como la nada jurídica, en cambio, la nulidad se presenta cuando el acto en primera instancia nace, sólo que se encuentra afectado por una carencia, de tal manera que puede ser susceptible de convalidarse al cumplimentar el requisito que no se reunió al momento de su creación, estamos hablando en este caso de

una nulidad relativa, pero también hay casos en los que llega a faltar un requisito indispensable para su validez, en cuyo supuesto se declarará la nulidad absoluta. Así pues, si el acto administrativo se encuentra viciado, no surtirá sus efectos, por lo que se considerará un acto ineficaz hasta en tanto no se lleve a cabo una convalidación, en el caso de que así proceda.

1.8 Extinción del Acto Administrativo

Al crearse un acto administrativo se produce una relación jurídica entre sujetos que origina el nacimiento de derechos y obligaciones. Partiendo de esta premisa, al extinguirse el acto administrativo, se extinguen también los derechos y obligaciones que se generaron al momento de su creación.

La doctrina ha considerado dos formas de extinción del acto administrativo, por un lado tenemos los medios normales y por el otro los anormales.

En relación a la forma normal de extinción, tenemos el cumplimiento voluntario de la administración, cumplimiento voluntario de los particulares y ejecución inmediata del acto o declaración del mismo, en su caso.

En la forma anormal de extinción del acto administrativo se impide su cumplimiento, al respecto encontramos las siguientes:

La revocación administrativa, ésta consiste en el acto a través del cual un órgano de la administración, en forma total o parcial, deja sin efectos un acto administrativo válido, debido a la oportunidad, técnica, interés público o de legalidad. Constituye un nuevo acto a partir del momento en que se declara la inexistencia del previo, para poder dictar la revocación, la administración pública debe apegarse a derecho para no llegar a la arbitrariedad, de esta manera no se verán afectados derechos previamente otorgados al particular.

La rescisión, ésta se da en el caso de que una de las partes que intervienen en un contrato incurra en incumplimiento, haciendo de esta manera ineficaz el acto administrativo validamente emitido por la autoridad.

Prescripción por el simple transcurso del tiempo, en este caso se extinguen los derechos y obligaciones, producto de una relación jurídica, la ley expresamente determina el tiempo que deberá transcurrir para que se pueda presentar esta figura.

Caducidad, esta se refiere a la inactividad que presenta alguna de las partes que intervienen en una relación jurídica, incumpliendo con ello,

los requisitos que marca la ley en relación al acto administrativo, lo cual trae como consecuencia la extinción de un derecho, facultad, instancia o recurso.

Término o condición, el primero es un acontecimiento futuro de realización cierta del cual dependen la suspensión o extinción de derechos y obligaciones, se conoce como término suspensivo y extintivo respectivamente; la segunda se entiende como el acontecimiento futuro de realización incierta, del cual dependerá la extinción o nacimiento de derechos u obligaciones.

Renuncia de derechos, es el acto por medio del cual un sujeto renuncia a un derecho, pero cabe mencionar que no todos los derechos se pueden renunciar, ejemplo de esto es la renuncia a una concesión, licencia, permiso, etc. Para que se pueda dar la renuncia del acto administrativo se deben presentar las siguientes circunstancias: que no se hayan producido los efectos del acto administrativo, ya sean de tracto sucesivo o de efectos inmediatos; que el derecho que se pretende renunciar se encuentre dentro de aquellos cuya renuncia permite la ley, que la renuncia se haga por escrito y se presente a la autoridad competente para que ésta resuelva sobre la misma.

CAPITULO 2 FUNCIÓN PÚBLICA

2.1 Poder Público

Para la subsistencia y convivencia humana ha sido necesaria la creación de un ente jurídico- político a través del cual se organice un grupo determinado de personas para lograr la realización de los fines comunes, a dicho ente se le conoce como Estado.

Los elementos fundamentales del Estado son: el territorio, la población, el orden jurídico y el gobierno, en el cual se entiende implícita a la soberanía, sin dejar de mencionar que diversos autores hacen referencia además, al bien público y a la personalidad jurídica o moral del Estado.

Ahora bien, el Estado como se mencionó con anterioridad, es considerado como un ente jurídico, el cual se instituye como una forma superior de organización social con una supremacía reconocida, es decir, como un ente soberano, de tal manera que goza de personalidad jurídica propia, y por tal motivo se le reconoce la capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones de acuerdo a la fracción primera del artículo 25 del Código Civil Federal.

En cuanto a la actividad del Estado, podemos decir que es el conjunto de actos que realiza, tendientes a la obtención de su fin último, conocido como “ bien común “ o “ bien público “. Ahora bien, considerando que el bien común lleva inmerso un gran número de necesidades de diversas índoles, al Estado le corresponde llevar a cabo todas aquellas actividades que busquen o procuren la satisfacción de estas por medio de una organización, misma que se encuentra regulada en principio por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuestra Carta Magna se divide en dos partes a saber, en la parte dogmática (artículos 1 al 29), y la parte orgánica (artículos 30 al 136) ; la primera establece las garantías individuales y la segunda hace mención de la estructura orgánica del Estado mexicano, con ello, tanto su organización como funcionamiento se encuentran regulados por este ordenamiento jurídico, además de las leyes administrativas secundarias que de ella emanen. De esta manera, el Estado mismo elabora su propia estructura a través del orden jurídico para realizar la actividad administrativa, delegando ciertas funciones a órganos administrativos como más adelante veremos.

Enfocándonos a la estructura del Estado, encontramos que nuestro sistema jurídico mexicano reconoce como uno de sus elementos primordiales a la Soberanía, también conocida como Poder Público, lo anterior encuentra su fundamento legal en el artículo 39 de nuestra Constitución General.

“El Poder Público puede definirse como el conjunto de los órganos en que se encuentra depositada la autoridad de los diferentes Poderes del Estado”. (1)

Atendiendo el concepto anterior estudiaremos a continuación la manera en que se deposita el Poder Público en los diversos poderes de nuestro Estado Mexicano.

Artículo 39 constitucional. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo Poder Público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

De acuerdo a lo anterior podemos observar que originariamente el Poder Público reside en el pueblo, el cual a su vez es delegado a través del voto al Estado para su ejercicio, de esta manera el interés del pueblo se ve representado por los funcionarios públicos que para tal efecto se encuentran al frente de los órganos del Estado, cuya finalidad será la de que el pueblo ejerza su soberanía.

1 Castrejón García Gabino Eduardo. “ Derecho Administrativo Constitucional “. Cárdenas Editores. México 2004. Pág. 274

Para el ejercicio de la soberanía se estará a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 41 constitucional, en el cual señala lo siguiente:

“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.

Para su ejercicio, el Poder Público se divide en, Legislativo, Ejecutivo y Judicial; lo anterior encuentra su fundamento en el artículo 49 de la Constitución General de la República.

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

El artículo 49 constitucional retoma la doctrina de Montesquieu plasmada en su obra “El Espíritu de las Leyes”. Hablamos de la División de Poderes, la cual se identifica con la división de las funciones del Estado, que son ejercitadas por organismos políticos diferentes.

La doctrina de Montesquieu no debe interpretarse en el sentido estricto de la palabra pensando que se trata de tres poderes, ya que en realidad nos encontramos frente a un Poder Supremo que para su mejor ejercicio se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Al respecto varios autores han sostenido que en realidad se trata de un reparto de funciones en relación a un solo Poder, lo cual también no debe interpretarse en el sentido estricto de la palabra, ya que en realidad no se da una separación total de funciones. Si bien es cierto que los órganos del Estado tienen encomendadas ciertas funciones de acuerdo a la naturaleza de los actos que llevan a cabo, o del Poder del cual dependen, tan bien lo es que no siempre se realizan funciones exclusivas en cuanto a uno u otro poder se refiere, puesto que en realidad dichos poderes llevan a cabo funciones de diversa naturaleza; así tenemos por ejemplo que los órganos dependientes del Ejecutivo llevan a cabo funciones de carácter legislativo y judicial.

Al respecto el Poder Judicial ha emitido la siguiente tesis:

DIVISION DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE.

La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder. Así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, motu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. Para que sea

válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.

Amparo en revisión 2606/81. Sucesión de Carlos Manuel Huarte Osorio y otro. 22 de octubre de 1981. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Jorge Iñárritu.

Volúmenes 115-120, pág. 65. Amparo en revisión 4277/77. Héctor Mestre Martínez y coagraviados (acumulados). 30 de noviembre de 1978. 5 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Instancia: Segunda Sala. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época. Volumen 151-156 Tercera Parte. Pág. 117. **Tesis Aislada.**

Ahora bien, es importante apuntar que en relación a la regla general que se establece en el artículo 49 constitucional, en relación a que no se podrán reunir dos o más poderes en una sola persona o corporación, nuestra Constitución General concede al titular del Ejecutivo Federal la facultad par legislar.

En relación a las facultades extraordinarias que nuestra Carta Magna confiere al Ejecutivo Federal, es preciso anotar la siguiente tesis:

FACULTADES EXTRAORDINARIAS.

La delegación de facultades legislativas en favor del Ejecutivo, es una excepción al principio de división de poderes, y por su carácter excepcional, esta delegación produce la consecuencia de que, tanto la legislatura al otorgarla, como el Ejecutivo al usar de ella, lo hagan con la justa medida y con la conveniente precisión para no sobrepasar al margen de la excepción; por tanto, si una Constitución local fija los límites de la excepción, los Decretos que expida el Ejecutivo, rebasando esos límites, y la aplicación que de esos Decretos se haga, constituyen una violación al artículo 16 constitucional.

Amparo en revisión 2065/64. Manuel Hernández Rosas y coags. 4 de abril de 1967. Unanimidad de 20 votos. Ponente: Mariano Ramírez Vázquez.

Instancia: Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época. Volumen CXVIII, Primera Parte. Pág. 29. **Tesis Aislada.**

Ahora bien, retomando el tema de la División de Poderes es preciso señalar que para varios autores ésta representa en realidad una división de funciones, por tal motivo coinciden que al respecto no se exige una concordancia estricta entre la naturaleza de la función y la del poder que la ejerce, por lo cual sostienen que las funciones del Estado se pueden observar desde dos puntos de vista, el material, (objetivo o substancial), y el formal, (subjetivo u orgánico), según esta teoría, desde el punto de vista material, las funciones se caracterizan por la naturaleza intrínseca del

acto que se produce sin considerar la naturaleza jurídica del órgano que la ejerce. Desde el punto de vista formal, se considera al órgano que ejerce las funciones y no los actos que se producen por su ejercicio. Así, desde el punto de vista formal, todos los actos que emanan del Poder Legislativo, serán de esta misma naturaleza, considerando solamente la naturaleza del órgano que los emite, ahora bien, desde el punto de vista material, se considera la naturaleza intrínseca de los actos y no la del poder del cual emanan, de tal suerte que por ejemplo se considerarán como actos legislativos aquellos en los que se establezcan normas jurídicas, solamente atendiendo la naturaleza de dichas normas, sin que sea así en cuanto al poder del cual emana. Considerando lo anterior, cabe mencionar que el Poder Ejecutivo lleva a cabo funciones de naturaleza ejecutiva y jurisdiccional, de igual forma, los Poderes Legislativo y Judicial, llevan a cabo funciones de carácter administrativo. Con lo anterior, podemos observar que no puede ser estricta la división de Poderes o funciones, puesto que a cada poder no corresponde una sola categoría de actos, como ejemplo sirve la siguiente tesis:

DIVISION DE PODERES.

Aunque exista el principio de la división de poderes, por virtud del cual, en términos generales, a cada una de las tres grandes ramas de la autoridad pública se le atribuye una de las tres funciones del Estado

(legislativa, administrativa y jurisdiccional), ese principio no se aplica en forma absoluta, sino que la misma Constitución Federal, si bien otorga al Presidente de la República facultades en su mayor parte de índole administrativa, también le concede, dentro de ciertos límites, facultades relacionadas con la función legislativa y le da competencia para ejercitar, respecto de determinada materia, una actividad jurisdiccional.

Amparo civil directo 7658/42. Landero de Arozarena Luz y coag. 19 de octubre de 1954. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Rafael Matos Escobedo. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Instancia: Sala auxiliar. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca. Tomo CXXII. Pág. 367. **Tesis Aislada.**

De acuerdo al primer párrafo del artículo 49 constitucional, se puede observar la finalidad que tuvieron los constituyentes de 1917 al adoptar la Teoría de la División de Poderes en nuestro sistema jurídico, es decir, la de evitar que el Poder Público se concentrara en una sola persona o corporación, para que de esta manera se pudiera evitar correr el riesgo de caer en un absolutismo, ya que como se ha observado en el transcurso de la historia del hombre, éste por naturaleza busca el Poder y de esta manera puede incurrir en actitudes que desborden sus ansias por el poderío hasta llegar a un desequilibrio; en cambio, con la división de poderes se puede tener más control sobre el ejercicio del Poder mismo. Considerando esto último tenemos que una característica primordial de nuestro sistema político de organización, es la delegación del Poder a los

órganos que conforman al Ejecutivo, Legislativo y Judicial, respectivamente.

En resumen tenemos que el poder público se encuentra depositado en los diversos órganos que conforman a cada uno de los poderes del Estado, considerando como tales, al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

2.2 Cometidos del Poder Público

El Estado lleva a cabo todas aquellas actividades tendientes a lograr la satisfacción del bien público.

Los cometidos del Poder Público se entienden como los actos que llevan a cabo las autoridades para cumplir con la finalidad del Estado; al respecto la doctrina hace una clasificación entre los cometidos antes mencionados, para tal efecto considera la relevancia y circunstancias de las necesidades colectivas. Los cometidos del Estado son desarrollados tanto por el Estado como por los particulares a través de la concesión de servicios públicos.

Atendiendo a la explicación anterior, encontramos entre los cometidos del Poder Público, son los siguientes:

- a) *Cometidos esenciales*: son aquellos que se desarrollan para salvaguardar al Estado mismo considerando su estructura; entre los que se encuentran la Defensa, garantizar la estabilidad del Estado, la Seguridad Interior, Hacienda, Justicia, en materia de Relaciones Exteriores. En estos cometidos sólo interviene el Estado, por lo que no pueden ser efectuados por los particulares, ya que la finalidad es asegurar la subsistencia del mismo.

- b) *Cometidos generales*: cuya finalidad es la satisfacción de las necesidades colectivas, servicio de agua, de energía eléctrica, de transporte, pavimentación, correo, etc. En este tipo de cometidos el Estado puede otorgar concesiones a los particulares para que sean éstos los que proporcionen los servicios.

- c) *Cometidos de asistencia y seguridad social*: a través de estos cometidos el Estado proporciona ayuda a determinados sectores de la población con la finalidad de que los destinatarios obtengan una mejor calidad de vida, ejemplo de ello son las campañas de vacunación, alojamiento a indigentes en invierno, ayuda a niños y adultos mayores, etc.

- d) *Cometidos privados de la Administración Pública*: benefician a un sector determinado de la población, ejemplo de éstos son el

Servicio de Agua Potable, Mercados y Rastros, Servicio de Energía Eléctrica, Servicio de Alcantarillado, etc.

2.3 Función Ejecutiva

La función ejecutiva es la actividad que lleva a cabo el Estado a través del Poder Ejecutivo con el propósito de alcanzar sus cometidos, el cual a su vez la ejerce por medio de la Administración Pública. Cabe señalar que algunos autores la denominan también función administrativa.

Como se mencionó en el párrafo anterior, esta función se encuentra a cargo del Poder Ejecutivo, el cual está representado por el Presidente de la República. De acuerdo al artículo 80 constitucional, el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, se deposita en un solo individuo que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Las facultades del Presidente de la República se encuentran señaladas en el artículo 89 de nuestra Carta Magna.

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

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

- II.** Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
- III.** Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;
- 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;
- VI.** Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;
- VII.** Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;
- VIII.** Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;

- IX.** Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;
- X.** Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos; la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;
- XI.** Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;
- XII.** Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedido de sus funciones;
- XIII.** Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras, y designar su ubicación;
- XIV.** Conceder conforme a las leyes indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos de orden común del Distrito Federal;

- XV.** Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;
- XVI.** Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;
- XVII.** (Se deroga);
- XVIII.** Presentar a consideración del Senado la terna para designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio senado;
- XIX.** (Se deroga);
- XX.** Las demás que le confiere expresamente la Constitución.

Algunos autores definen a la función ejecutiva por exclusión, es decir, las funciones que no sean legislativas ni jurisdiccionales, son ejecutivas, definición que no es suficiente para establecer un criterio claro acerca de la función que nos ocupa, por tal motivo sirve de ayuda apuntar el siguiente concepto:

“Comprendiendo el criterio formal y material decimos que la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control”.⁽²⁾

La función ejecutiva se realiza bajo un orden jurídico, para ejecutar las leyes, el Poder Ejecutivo deberá actuar con apego a la norma jurídica, lo cual implica la realización de los actos necesarios para concretarla y hacerla efectiva.

Al estudiar esta función se han establecido algunas características que la distinguen de las otras dos, así pues, tenemos que los actos que se producen como consecuencia del ejercicio de esta función son de carácter general y abstracto, la ejecución de las leyes es de forma inmediata y de manera mediata se ejecutan las disposiciones de la Constitución, además a través de la función administrativa, el Estado tiene que satisfacer las necesidades públicas con la finalidad de cumplir sus cometidos.

1 Serra Rojas Andrés. “Derecho Administrativo “. Porrúa. México 1977. Pág. 58

Esta función se lleva a cabo de manera continua e ininterrumpida; en cuanto a la actuación de los órganos de la administración pública, lo hacen de manera espontánea, sin que medie petición de parte interesada, esto debido a que en la materia administrativa se presupone la existencia de normas a las cuales se va a dar plena eficacia mediante su ejecución con el propósito de satisfacer el interés público.

Para el ejercicio de la función en estudio, el Ejecutivo se apoya en la Administración Pública.

“Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales, c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos”. (3)

De acuerdo al artículo 90 constitucional, la Administración Pública será centralizada y paraestatal.

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

En relación al artículo anterior se puede observar que la Administración Pública será centralizada y paraestatal, lo cual se encuentra precisado en la ley de la materia, es decir en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En su artículo 1º establece que las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal integran a la Administración Pública Federal, cabe señalar que actualmente los departamentos administrativos no existen, además en la misma ley se hace mención de órganos desconcentrados de las secretarías de estado, a través de los cuales éstas se auxiliarán para llevar a cabo sus funciones. En cuanto a la Administración Pública Paraestatal se refiere, ésta se integra por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las

instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos.

Como podemos observar, la función ejecutiva se encuentra a cargo del Poder Ejecutivo, el cual la ejerce a través de la administración pública apegándose en principio en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes secundarias que de ella emanan, con la finalidad de satisfacer las necesidades colectivas.

2.4 Función Legislativa

Esta función tiene por objeto la creación de normas jurídicas. Para que un ordenamiento pueda ser considerado como ley, es necesario que reúna las características de ser general, imperativo y coercitivo, además dicho ordenamiento deberá ser creado a través de un proceso legislativo que lleve a cabo el Poder Legislativo.

La norma jurídica es general debido a que su aplicación va encaminada hacia todas las personas; es imperativa porque aquellas personas que se encuadren en el supuesto de la norma jurídica serán sujetos al sometimiento de la misma; la coercibilidad se refiere a la posibilidad que tiene el Estado para hacer cumplir la norma, aún en contra de la voluntad de los destinatarios.

El reconocido tratadista del Derecho Administrativo, Gabino Fraga nos explica el concepto de la función legislativa desde dos puntos de vista, el formal y el material.

“La función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo”.⁽⁴⁾

“La función legislativa también puede apreciarse desde un punto de vista objetivo o material o sea prescindiendo de su autor y de la forma como se realiza y sólo se considera la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concentra y exterioriza: la ley”. ⁽⁵⁾

De acuerdo al artículo 50 de la Constitución General de la República, el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Además de las leyes antes apuntadas, existen las orgánicas y reglamentarias, que de igual forma son creadas por el Poder Legislativo de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 72 constitucional.

4 Fraga Gabino. “ Derecho Administrativo “. Porrúa. México 2003. Pág. 37

5 Fraga Gabino, Op. Cit. Pág. 41

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

- A.** Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si esta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.
- B.** Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus acciones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.
- C.** El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuere confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuere sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.
- D.** Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo

fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría , pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

- E.** Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de esta, y si por la mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo en los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

- F.** En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.
- G.** Todo el proyecto del ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en sesiones del año.
- H.** La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.
- I.** Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.
- J.** El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.
- K.** Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

La actuación del Poder Legislativo se rige principalmente por los siguientes artículos constitucionales: el artículo 73 de nuestro máximo ordenamiento jurídico señala las facultades del Congreso de la Unión; artículo 74 se refiere a las facultades de la Cámara de Diputados; artículo 76 enuncia las facultades de la Cámara de Senadores; artículo 78 apunta las facultades que tendrá la Comisión Permanente, la cual se encontrará en sesión en los períodos en los que el Congreso de la Unión estuviera en receso. En el artículo 79, Sección V, capítulo II del Título Tercero de la Constitución se menciona la entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, la cual tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

En general las leyes se clasifican en constitucionales y secundarias. Las primeras son creadas por el Poder Legislativo Constituyente, en el caso específico de México encontramos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se establecen las bases de la organización política del Estado Mexicano, así como las garantías individuales reconocidas por éste a sus gobernados; ahora bien, en cuanto a las leyes secundarias, éstas emanan del Poder Legislativo ordinario, es decir, por el Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados

y la Cámara de Senadores a través del proceso legislativo, basándose en la Constitución General.

En conclusión opinamos que la función legislativa es la actividad que llevan a cabo los órganos que integran al Poder Legislativo, cuya finalidad es la creación de normas jurídicas a través del proceso legislativo.

2.5 Función Judicial

La función judicial es aquella actividad que lleva a cabo el Poder Judicial a través de los órganos que lo integran, cuya finalidad es la de dirimir los conflictos que surgen entre particulares, o bien, entre éstos y alguna dependencia u organismo pertenecientes al Estado, teniendo además como tarea primordial la impartición de justicia, con el objeto de mantener el orden, guardar y conservar el sistema jurídico vigente. Es a través de la sentencia que resuelve los asuntos que le son sometidos, ya sea de carácter público o privado, debiendo observar su competencia. Generalmente hay dos pretensiones opuestas las cuales se pueden referir a un hecho, actitud o acto jurídico contrarios a un derecho o norma jurídica lo cual provoca la controversia; para que el Poder Judicial pueda dictar resolución, es necesario llevar a cabo un procedimiento especial previamente establecido en la norma jurídica en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

La finalidad primordial de esta función es conservar el estado de derecho para evitar que los individuos hagan justicia por propia mano, lo cual se encuentra especificado en el artículo 17 de nuestra Constitución General; “Ninguna persona podrá hacerse justicia por si misma, ni hacerse justicia por si misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”.

La resolución que dirime la controversia produce un efecto de derecho que resuelve el conflicto y en su caso, restituye y hace respetar el derecho ofendido.

De acuerdo al artículo 94 constitucional, el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución establezcan las leyes.

El artículo 106 constitucional nos señala: “Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva dirimir las controversias, que por razón de competencia se susciten entre los

Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal”.

Una vez hecho el estudio de la División de Poderes del Estado podemos decir que la razón por la cual se adoptó este sistema en nuestro país, es la de evitar el abuso en el ejercicio del poder, por lo cual nuestra Constitución General, prohíbe que el Poder Público para su ejercicio se deposite en una sola persona o corporación.

CAPITULO 3 EL SISTEMA JURÍDICO SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

3.1 Concepto de Servidor Público.

Nuestra Carta Magna no establece el concepto de servidor público, ya que en su Título Cuarto, artículo 108, sólo menciona quiénes deberán ser considerados como tales, así tenemos que 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 de la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los

servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Así mismo se considera a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Título Cuarto utiliza el término “*servidor público*” en repetidas ocasiones, esto debido a la reforma del 28 de diciembre de 1982. Las leyes secundarias que emanan de nuestra Carta Magna y cuyo objeto es la regulación de la conducta de aquellas personas que prestan algún empleo, cargo o comisión en alguno de los Poderes del Estado, también lo utilizan; “Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los *Servidores Públicos*” y “Ley Federal de Responsabilidades de los *Servidores*

Públicos". La primera de ellas regula la responsabilidad administrativa y registro patrimonial de los servidores públicos en el ámbito federal, y la segunda regula el juicio político y declaración de procedencia a nivel federal, así como la responsabilidad administrativa en el ámbito local del Distrito Federal. El registro patrimonial de los servidores públicos se derogó en esta última ley por lo que respecta al ámbito federal.

Cabe señalar que antes de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del 13 de marzo del 2002, la responsabilidad administrativa a nivel federal encontraba su regulación en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 31 de diciembre de 1982, quedando aplicable esta última solamente en lo que respecta a la responsabilidad administrativa en el ámbito del Distrito Federal de acuerdo al artículo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Artículo segundo. Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.

Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los

servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

En cuanto al concepto de servidor público se refiere, cabe señalar que en la doctrina del Derecho Administrativo existen varios autores que utilizan los términos de empleado, funcionario o servidor público para referirse a la persona que desempeña un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública. Así pues, tenemos que algunos estudiosos del derecho administrativo señalan las diferencias existentes entre uno y otro término.

Al respecto se ha hecho la distinción entre funcionario y empleado público, principalmente por considerar que el primero tiene un carácter representativo y queda sujeto a la demanda que el pueblo haga para la satisfacción de sus necesidades, por lo que se ve obligado a la toma de decisiones y mando; el segundo solamente ejerce la función pública, y tiene una relación interna con la Administración Pública.

En cuanto al concepto de servidor público podemos decir que se trata del género, ya que de acuerdo al artículo 108 constitucional, dichos servidores pueden ser tanto funcionarios como empleados.

En relación al concepto de servidor público, sirve de apoyo apuntar aquellos conceptos que algunos tratadistas del derecho administrativo han establecido.

El servidor público, “es aquella persona física que obra y actúa en representación del Estado y conforma a las funciones determinadas en la Constitución, Ley o Reglamento”.⁽¹⁾

Para Sergio Monserrit, el servidor público “ es aquella persona que ha formalizado su relación jurídico laboral con el estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales”.⁽²⁾

Según los conceptos antes señalados, la característica fundamental del servidor público es la relación laboral que existe entre un sujeto y la

1 Castrejón García Gabino Eduardo. “ Derecho Administrativo Constitucional “. Cárdenas Editores. México 2004. Pág. 556

2 Ortiz Soltero Sergio Monserrit. “ Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos “. Porrúa. México 2004. Pág. 5

administración pública en cualquiera de sus esferas de competencia, es decir, la federal, estatal o municipal, para ejercer algún empleo, cargo o comisión a través del cual llevan a cabo el ejercicio del Poder Público que les ha sido encomendado por el Estado.

El trabajo que desempeña el servidor público puede ser material o intelectual; el empleo, cargo o comisión que realiza será en alguno de los Poderes del Estado, es decir, en el Ejecutivo, Legislativo o Judicial; su actividad se encuentra regulada por los ordenamientos jurídicos respectivos y la finalidad del servicio público que presta será la de satisfacer las necesidades colectivas.

Como se estudió en el capítulo anterior, el Estado tiene como tarea primordial el ejercicio del Poder Público que le encomienda el pueblo a través de la soberanía, así pues, éste lo ejerce por medio de los diferentes órganos que conforman a cada uno de los Poderes del Estado, es decir, al Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para lo cual se ayuda de los servidores públicos respectivos; así tenemos que para que lo anterior pueda ser posible, es necesario que dichos servidores públicos queden incorporados al órgano encargado de ejercer cada una de las funciones públicas que le sean encomendadas, ya sea la ejecutiva, legislativa o judicial . Al darse la incorporación del servidor público al órgano correspondiente, éste automáticamente comienza a representarlo, por lo que sus actuaciones en

el servicio público no las llevará a cabo en su calidad de individuo, sino en nombre del órgano respectivo.

La finalidad de todo servidor público será la de ejercer el poder público. Así, para obtener una mejor comprensión acerca del ejercicio que del poder público ejercen los servidores públicos se transcribe la siguiente tesis:

FUNCIONES PUBLICAS, CONDICIONES PARA DESEMPEÑARLAS.

No basta que un empleado al servicio del estado demuestre que sigue prestando los servicios que se le han encomendado, para determinar su condición jurídica de estar en el desempeño de las funciones publicas que le corresponden, porque si se trata de un visitador, para que tales funciones publicas se consideren debidamente desempeñadas, se necesita forzosamente una delegación del poder publico, que solo puede constituirse por medio del nombramiento del superior jerárquico autorizado para expedirlo y la vigencia de dicho nombramiento, o sea, que el mismo no haya sido cancelado, y si por virtud de un acto de autoridad legítima, el nombramiento se cancela, aun cuando el interesado demuestre que siguió prestando después de la cancelación, de determinados servicios materiales, no por esto habrá comprobado para los efectos de la suspensión, que el acto de cese que reclama no ha tenido lugar, ya que lo

que interesa en el ejercicio de una función pública, no es tanto la prestación material del servicio a que está destinado el trabajador, sino que tales servicios estén desempeñados por quien tiene la necesaria delegación del poder público; y así, cuando alguien se ostenta, por ejemplo, como inspector fiscal, sin serlo, y levanta determinadas infracciones, podrá existir una suposición o prolongación de funciones penadas por la ley; pero de ningún modo una función legal de autoridad competente, por lo que si el nombramiento de un empleado ha sido cancelado, sin que se demuestre lo contrario, pues el simple ejercicio del cargo no prueba la legitimidad del carácter con que el empleado lo desempeño no pueden existir los agravios alegados, siendo en cambio fundada la resolución del juez de distrito que niegue la suspensión definitiva de que se trata.

García De León Alejandro. Pág. 1778. T. LXVII. 19 De Febrero De 1941.

Instancia: Tercera Sala. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época. Tomo LXVII. Pág. 1778. **Tesis Aislada.**

A grandes rasgos podemos decir que el servidor público es aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión dentro de alguno de los Poderes del Estado.

3.2 Características

Algunos autores reconocen como características de los servidores

públicos, la incorporación, la regulación de la relación, la retribución y el sometimiento al Derecho Administrativo.

- a) La *incorporación*: tiene relación con la teoría del órgano, dicha teoría explica la forma en la que se le faculta a un individuo para ejercer la función pública, en cuyo caso el Estado le proporcionará una investidura especial para que lo represente. La incorporación puede llevarse a cabo por medio de procedimientos especiales, entre los cuales se encuentra el nombramiento, es decir la facultad que tiene el Ejecutivo Federal para allegarse de sus colaboradores cercanos, así como la tienen los servidores públicos de las dependencias de la Administración Pública en cualquiera de sus ámbitos de competencia, federal, local o municipal para nombrar a los suyos, considerando el nivel jerárquico del que gocen; los nombramientos podrán ser libres o bien, depender de la autorización de otro órgano para su formalización. La otra forma de incorporación al órgano es la elección, debiendo entender por ésta, la designación de una persona para el ejercicio del poder público, por quienes tienen la autorización de hacerlo a través del voto. A través de la incorporación, el individuo se fusiona con la figura del órgano, por lo que su actuar se atribuye directamente al Estado.

- b) *Regularidad de la relación:*** esta característica se refiere a la idea de permanencia que tanto el individuo como el Estado tienen al darse la incorporación del primero al servicio público.
- c) *Retribución:*** para los individuos considerados como servidores públicos, su subsistencia en muchos de los casos, depende de la retribución que el Estado les hace por desempeñar algún empleo, cargo o comisión para el ejercicio del Poder Público, de tal manera que deberán incluirse en el Presupuesto de Egresos los gastos que por tal concepto se originen.
- d) *Sometimiento al derecho administrativo:*** el servidor público tiene la obligación de atender la legislación que regule al órgano del que dependa, esto independientemente de las demás obligaciones a las que se encuentre sujeto por disposición de otros ordenamientos jurídicos, por ejemplo las establecidas en materia laboral.

Ahora bien, retomando lo anterior podemos decir que para que un individuo pueda ser considerado como servidor público, es preciso que en principio el Estado le otorgue la facultad de ejercer el poder público a través de la incorporación al órgano correspondiente, con la finalidad de que su relación con el Estado sea de manera regular, debiendo además, percibir a cambio de la prestación de sus servicios, una remuneración, por

último, dicho individuo deberá ajustarse a las leyes que rijan su conducta por motivo del empleo, cargo o comisión que desempeñe al servicio del Estado.

Así pues, considerando la característica del sometimiento al derecho, cabe mencionar que el servidor público tiene obligaciones consignadas, tanto en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en las leyes respectivas, el incumplimiento de los deberes que tiene encomendados trae como consecuencia su responsabilidad como servidor público, por lo anterior, es preciso hacer mención de la clasificación que al respecto la ley hace.

La responsabilidad en la que puede incurrir el servidor público es de cuatro tipos a saber, así tenemos : la responsabilidad política, la penal, la administrativa y la civil . La clasificación antes apuntada encuentra su fundamento legal en el artículo 109 constitucional, en nuestra Carta Magna se habla de la responsabilidad política, penal y administrativa, sin embargo, existe un cuarto tipo de responsabilidad, la civil, este último tipo no se encuentra expresamente señalado en el artículo de referencia, ya que nuestro máximo ordenamiento legal solamente hace mención de ella en el octavo párrafo de su artículo 111, el cual resulta insuficiente. Más adelante, haremos los apuntes necesarios para llevar a cabo el estudio de cada una de las responsabilidades antes mencionadas.

En cuanto a la clasificación de las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, el Poder Judicial ha emitido las siguientes tesis:

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas

aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

Instancia: Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo III, Abril de 1996. Pág. 128. **Tesis Aislada.**

SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS ÁMBITOS LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL).

El vínculo existente entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, ocasionalmente el político cuando así

está previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles, de manera que al servidor público le pueda resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Constitución Local correspondiente y así mismo la laboral, y por lo tanto, no se incurre en la imposición de una doble sanción cuando éstas, aunque tienen su origen en una misma conducta, sin embargo tienen su fundamento y sustento en legislación de distinta materia (administrativa, laboral, penal, etc.).

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO.

IV.1o.A.T.16 A

Revisión fiscal 31/99.-Contraloría Interna en la Secretaría de Energía.-1o. de junio de 1999.-Unanimidad de votos.-Ponente: José R. Medrano González.-Secretario: José Manuel de la Fuente Pérez.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo X, Agosto de 1999. Pág. 799.
Tesis Aislada.

Una vez entendida la clasificación que nuestra Constitución General establece en materia de responsabilidades de los servidores públicos, haremos el estudio de tres de ellas en los siguientes puntos de este capítulo, es decir, en lo que se refiere a la política, la penal y la civil,

dejando para el próximo capítulo, el estudio de la responsabilidad administrativa.

3.3 Responsabilidad Política

Como se apuntó con anterioridad, los servidores públicos se encuentran sujetos a una regulación especial, en la cual se establecen las obligaciones que deberán cumplir en razón de la facultad que el Estado les ha conferido para ejercer el poder público. Así pues, incurren en responsabilidad aquellos servidores públicos que incumplan dichas obligaciones, teniendo a su vez que responder por los actos u omisiones que la hayan originado. En nuestro sistema jurídico hay cuatro tipos de responsabilidades a saber, la penal, la civil, la administrativa y la política.

“La responsabilidad política es aquélla que tienen los funcionarios federales cuando por su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales”. (3)

Su fundamento legal lo encontramos en la fracción I del artículo 109 constitucional, el cual a la letra dice: Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

El artículo 110 constitucional, menciona a los servidores públicos que pueden ser sujetos de juicio político, entre ellos se encuentran los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales, para que , en ejercicio de sus atribuciones, proceda como corresponda.

Los servidores públicos que pueden ser sujetos de juicio político tienen como característica fundamental la facultad de decisión, de mando y de gobierno, por tal motivo al incurrir en este tipo de responsabilidad se ven afectados los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, cuya conservación es la finalidad primordial del Estado.

Cabe señalar que en materia de juicio político, el Presidente de la República no podrá ser considerado como sujeto al mismo.

JUICIO POLÍTICO. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SÓLO EXCLUYE DE SU PROCEDENCIA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LO QUE NO PUEDEN HACER LAS

CONSTITUCIONES LOCALES RESPECTO DE LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS.

El título cuarto de la Constitución Federal excluyó al presidente de la República de responsabilidad oficial y de la procedencia del juicio político en su contra, porque sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, de conformidad con lo dispuesto por sus artículos 108 y 110. Este sistema de responsabilidad no puede ser emulado por las Constituciones Locales para asignarlo a sus gobernadores, toda vez que la Ley Fundamental los señala expresamente como sujetos de responsabilidad política, de conformidad con los artículos 109, fracción I y 110, párrafo segundo, lo que debe ser establecido y regulado por las leyes de responsabilidad federal y de cada Estado, además de que no puede existir analogía entre el presidente de la República y los gobernadores de las entidades federativas que sustente una forma de regulación similar por las Legislaturas Locales, puesto que el primero tiene el carácter de representante del Estado mexicano, por lo que aparece inadecuado, en el ámbito de las relaciones internas e internacionales, que pueda ser sujeto de juicio político, situación que no ocurre con los depositarios del Poder Ejecutivo de los Estados, por no tener esa calidad.

Gudiño Pelayo.-Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretario: Humberto Suárez Camacho.

"El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de febrero en curso, aprobó, con el número 3,2000, la tesis jurisprudencial que antecede.-México, Distrito Federal, a diez de febrero de dos mil

Instancia: Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XI, Febrero de 2000. Pág. 628. **Tesis de Jurisprudencia.**

Los sujetos a juicio político solamente podrán ser procesados durante su encargo y hasta un año después de terminado, y las sanciones correspondientes se aplicarán a más tardar un año después de iniciado el juicio, según el primer párrafo del artículo 110 constitucional.

La ley que se aplica en materia de juicio político, es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Se Deberán observar en lo conducente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales para suplir lo no contemplado en la Ley de la materia.

Las autoridades competentes para conocer y resolver acerca del juicio político serán: la Cámara de Diputados, la cual se constituye como órgano de instrucción y acusación y la Cámara de Senadores tendrá el papel de jurado y órgano de sentencia.

Este procedimiento empieza con la denuncia que hagan los ciudadanos, Ministerio Público, Auditoria Superior de la Federación,

Unidades de Quejas y Denuncias, Contralorías Internas , Presidente de la Cámara de Diputados o senadores, por considerar que un servidor público ha provocado con sus actos u omisiones, perjuicio en los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, o bien, cometido violaciones graves a la Constitución General de la República, a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos o recursos federales, de acuerdo a los artículos 5º y 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Posterior a la presentación de la denuncia, ésta deberá ser ratificada dentro de los tres días hábiles siguientes, de no ser así la denuncia será desechada de plano.

Una vez ratificada la denuncia, la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados la turnará a la Subcomisión de Examen Previo, la cual deberá determinar en un plazo no mayor de 30 días hábiles, si el inculpado es servidor público, si éste es sujeto de juicio político y si se encuentra desempeñando su empleo, cargo o comisión públicos. Además deberá precisar si la conducta u omisión se encuadra en alguno de los supuestos que establece el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Valorando también, si existen pruebas suficientes que hagan presumir su probable responsabilidad.

Si la denuncia aporta todos aquellos elementos necesarios que lleven a la Subcomisión de Examen Previo a determinar su procedencia, ésta la turnará al Pleno de las Camisones Unidas , la de Gobernación y Puntos Constitucionales, la cual resolverá para ordenar en su caso, si se turna o no a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados.

La Sección Instructora de la Cámara de Diputados será la encargada de llevar a cabo todas aquellas diligencias necesarias para la comprobación de los hechos que se denuncian, pudiendo para ello emplazar al denunciado o pedirle su contestación por escrito de los requerimientos que se le hagan.

La sección antes mencionada abrirá un periodo de pruebas de 30 días naturales para que tanto el denunciante como el servidor público, ofrezcan las que a su derecho convengan.

Se otorgará un término de tres días para cada una de las partes respectivamente, para que tanto el denunciante como el presunto responsable, consulten el expediente y puedan formular sus alegatos.

Los alegatos deberán ser presentados por escrito, dentro de los 6 días naturales contados a partir de la conclusión del segundo plazo mencionado en el párrafo anterior.

Concluida la etapa de alegatos, la Sección Instructora emitirá sus conclusiones debidamente fundadas y motivadas. Si la sección antes mencionada concluye que el inculpado es inocente, remitirá el asunto a la Cámara de Diputados para que sea declarada la improcedencia de la denuncia. Por el contrario, si dicha sección, concluye que el servidor público es culpable, remitirá el asunto a la Cámara de Diputados para que a su consideración apruebe la comprobación de la conducta, el acreditación de la responsabilidad política del servidor público, así como la aprobación de la sanción correspondiente, la cual puede consistir en la destitución del empleo, cargo o comisión, y discrecionalmente, la inhabilitación para ocupar algún cargo público, pudiendo ser ésta de uno a veinte años; en el caso de que sean aprobadas las conclusiones la sección instructora solicitará a la Cámara de Diputados que las envíe a la de Senadores, para que esta a su vez, actúe como corresponda. Con lo anterior, la declaración surtirá efectos de acusación. En este caso la Cámara de Diputados se erigirá como órgano de acusación, por lo que citará tanto al denunciante como al presunto responsable para que expongan sus alegatos, después de ello, la Cámara votará acerca de la procedencia de la declaración de la Sección Instructora. En el caso de que se determinara su procedencia, la acusación se presentará a la Cámara de Senadores, la cual será recibida por la Sección de Enjuiciamiento, la cual emplazará tanto a la Comisión de diputados que deba sostener la acusación, como al servidor público y su defensor, los cuales deberán

presentar sus correspondientes alegatos. La sección antes referida, una vez concluida la etapa de alegatos, emitirá sus conclusiones, las cuales deberán ser entregadas a la Secretaría de la Cámara de Senadores.

La Cámara de Senadores es la encargada de resolver acerca de este juicio; cabe señalar que las resoluciones emitidas, tanto por la Cámara de Senadores como la de Diputados son inatacables, según el párrafo sexto del artículo 111 constitucional.

Si se comprueba la responsabilidad política del servidor público, se le podrán aplicar las sanciones apuntadas en el párrafo tercero del artículo 110 constitucional, dichas sanciones consisten en la destitución o inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, de uno hasta veinte años, esta última sanción será a discreción de la autoridad.

En el caso de que además de la comprobación de la responsabilidad política, se considerara que el servidor público incurrió en la comisión de un delito, una vez destituido será puesto a disposición de las autoridades penales correspondientes.

3.4 Responsabilidad Civil

“La responsabilidad civil del servidor público no se constriñe a sus actos como particular, sino también a aquellos que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, o con motivo de ellos, dolosa o culposamente, causen algún daño a la Hacienda Pública o a los particulares, con la obligación de repararlos o indemnizarlos o de sufrir la sanción económica o pecuniaria que proceda conforme a la ley”. (4)

“La responsabilidad civil aplicada al servicio público proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios, o a la de un particular; en tal caso está obligado a responder por el acto u omisión que cometió, con bienes de su propiedad o de terceros, suficientes para cubrir esos conceptos”. (5)

El fundamento constitucional de la responsabilidad civil lo encontramos en el segundo párrafo del artículo 113 de nuestra Constitución General. Dicho artículo nos señala que el Estado responderá por los daños ocasionados en los derechos o bienes de los particulares,

4 Ibidem. Pág. 280

5. Castrejón García Gabino Eduardo. “ Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos “. Cárdenas Editores. México 2004. Pág. 177

como consecuencia de su actividad administrativa irregular. Los particulares tendrán derecho de reclamar del Estado una indemnización, y éste a su vez podrá requerir el pago correspondiente al servidor público responsable. La figura de responsabilidad civil también aparece cuando el servidor público causa un daño o perjuicio a la Hacienda Pública, caso en el que tendrá que responder a través de una indemnización, pudiendo ser con sus bienes.

Por último es preciso señalar que dicho servidor por el hecho de ejercer el Poder Público actúa en nombre del Estado y no en su calidad de individuo.

El fundamento legal de este tipo de responsabilidad, hasta antes de la entrada en vigor de la Nueva Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el 1º de enero del año 2005, lo encontrábamos principalmente en el Código Civil Federal, en sus artículos 1927 y 1928.

Art. 1927. El Estado tiene la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus empleados y funcionarios con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendados. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiarios en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva

en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por los servidores públicos.

Cabe señalar que el artículo 1927 del Código Civil Federal fue derogado con la entrada en vigor de la Nueva Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Ahora bien, por su parte el artículo 1º de la Nueva Ley en comento menciona lo siguiente:

“La presente Ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general; tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia”.

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

La responsabilidad civil se clasifica en subjetiva y objetiva, en la primera existe una conducta con intención de ocasionar un daño, lo que se conoce como dolo, o bien, puede presentarse de forma imprudencial, es decir, con culpa; en cuanto al segundo tipo de responsabilidad no existe ninguno de los dos elementos antes mencionados, es decir, el dolo o la culpa, pero se señala su responsabilidad en el ordenamiento legal.

En cuanto a la reparación del daño, éste podrá consistir en el reestablecimiento de la situación, o bien, en el pago de los daños y perjuicios ocasionados.

Para Rafael de Pina, el daño es: “la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta del cumplimiento de una obligación”. ⁽⁶⁾

El autor antes señalado nos da su concepto de indemnización:

6 De Pina Rafael. “ Diccionario de Derecho “. Porrúa. México 1996. Pág. 213

“cantidad de dinero o cosa que se entrega a alguien en concepto de daños o perjuicios que se le han ocasionado en su persona o en sus bienes (o en su persona y bienes, a la vez)”. (7)

En síntesis podemos decir que la responsabilidad civil es aquella en la que el servidor público obtiene un lucro o causa una afectación a la Hacienda Pública en el ejercicio de sus funciones, de tal manera que tendrá la obligación de responder ante el Estado o los particulares por los daños que y perjuicios ocasionados.

3.5 Responsabilidad Penal

La responsabilidad penal se encuentra estipulada en la fracción II del artículo 109 constitucional, la cual menciona que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada por la ley penal.

Para efectos de la responsabilidad penal, de acuerdo al artículo 212 del Código Penal Federal, el servidor público es toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del Distrito Federal,

7 Idem. Pág. 317

organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal o del Distrito Federal o que manejen recursos económicos federales. Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de justicia Locales.

Los delitos en los que puede incurrir el servidor público se encuentran estipulados en el Título X y XI del Código Penal Federal, de acuerdo a lo anterior, tenemos:

- Ejercicio indebido del servicio público;
- Abuso de autoridad;
- Desaparición forzada de personas;
- Coalición de servidores públicos;
- Uso indebido de atribuciones y facultades;
- Concusión;
- Intimidación;
- Ejercicio abusivo de funciones;
- Tráfico de influencia;
- Cohecho;
- Cohecho a servidores públicos extranjeros;

- Peculado;
- Enriquecimiento ilícito.
- Delitos cometidos contra la administración de justicia.
- Ejercicio indebido del propio derecho

En este tipo de responsabilidad aparece una situación peculiar en cuanto a la imputabilidad de los servidores públicos para poder ser sujetos de un procedimiento penal, se trata de la protección que la ley otorga a la función pública conocida como “*fuero* “. Pudiera parecer que la protección antes mencionada es para el servidor público y no para el órgano, lo cual es incorrecto, ya que el primero se fusiona con el órgano a través de la incorporación y de esta manera su actuación se considerará en representación del segundo. El fuero aplica para la función que ejercen determinados servidores públicos considerando la jerarquía que tienen en relación al puesto, cargo o comisión que desempeñen, de hecho son protegidos por esta figura aquellos que tengan a su cargo el gobierno, mando o toma de decisiones importantes que afecten a la población.

Ahora bien, como la sujeción a proceso penal dependerá de la imputabilidad del servidor público, es preciso señalar que en el caso de que éste goce de inmunidad procesal para ser sujeto en este tipo de procesos, se tendrá en principio que resolver sobre el fuero del que goza,

lo anterior a través de un procedimiento especial denominado “Declaración de Procedencia”, regulado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es a través de la Cámara de Diputados que se resuelve si procede o no la sujeción a proceso penal de un servidor público por medio de la declaración de procedencia, de acuerdo al artículo 111 constitucional, y 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. La declaración de procedencia se llevará a cabo cuando exista denuncia o querella o requerimiento del Ministerio Público, a fin de que pueda procederse penalmente contra algún servidor público; el artículo 25 señala que la Cámara de Diputados actuará de acuerdo con lo previsto para el juicio político; en cuanto a la sección instructora se refiere, ésta tendrá como tarea llevar a cabo la sustanciación del desafuero; determinar si existe el delito del que se le acusa; y resolver si el inculpado se puede calificar como probable responsable. La sección instructora tendrá 60 días, posteriores a la presentación de la denuncia para dictaminar, dentro del cual se citará al inculpado y a su defensor, denunciante y Ministerio Público, dándosele la oportunidad al inculpado de presentar sus alegatos, una vez desahogados se discutirá el asunto y se procederá a la votación para emitir la resolución que corresponda. En el caso de que la resolución establezca que procede la sujeción a proceso penal del servidor público, se le separará inmediatamente de su cargo, empleo o comisión y se

reconocerá plena jurisdicción a los tribunales competentes; si la resolución fuera en sentido negativo el servidor público seguirá protegido por la prerrogativa que la ley otorga a la función pública, es decir, por el fuero.

En cuanto a la declaración de procedencia es preciso señalar la siguiente tesis:

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). OBJETO Y EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN CONTRA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SEÑALADOS EN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

El procedimiento de declaración de procedencia (conocido también como "desafuero"), en el caso de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto remover la inmunidad procesal ("fuero") que la propia Constitución Federal les atribuye para que, una vez desarrollado y, de ser el caso, queden a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgados penalmente. En ese sentido, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión decide si ha lugar o no a desaforar, pero no juzga sobre si hay o no delito o responsabilidad penal imputable, y si bien pueden tomarse en cuenta los elementos de la

indagatoria con base en la cual se solicita el desafuero, más que nada valora si el servidor público debe enfrentar en ese momento el proceso penal o no, pues se trata de una ponderación política a cargo de un órgano político, que aunque es precedida por un antecedente penal, se erige como un acto de soberanía del mencionado órgano legislativo que, en última instancia, se reduce a una cuestión de tiempos para la esfera penal, pues si se remueve el fuero constitucional, en ese momento el servidor público queda a disposición de las autoridades correspondientes; de lo contrario, al término de su encargo -en tanto que el fuero subsiste solamente durante su desempeño- quedará sujeto a la disposición de las autoridades competentes, pero en todo caso será responsabilidad de los órganos de jurisdicción penal determinar si existe actuación ilícita punible.

Recurso de reclamación 208/2004-PL, derivado de la controversia constitucional 70/2004. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 7 de septiembre de 2004. Mayoría de siete votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintidós de noviembre en curso, aprobó, con el número LXVIII/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintidós de noviembre de dos mil cuatro.

Instancia: Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XX, Diciembre de 2004. Pág. 1122. **Tesis Aislada.**

En materia de responsabilidad penal, el Código Federal de Procedimientos Penales se aplicará supletoriamente a Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos. Al respecto se han emitido las siguientes tesis:

RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y, EN SU CASO, EL CÓDIGO PENAL FEDERAL, SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE A TODOS LOS PROCEDIMIENTOS QUE ESTABLECE LA LEY FEDERAL RELATIVA.

De la interpretación literal de lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se advierte que los citados ordenamientos penales son aplicables supletoriamente "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta ley, así como en la apreciación de las pruebas ...", por lo que dicha expresión debe entenderse en términos generales, esto es, al no referirse a un título o capítulo de aquélla en concreto, sino que al decir en "esta ley", se hace alusión a cualquier procedimiento que se establezca en este ordenamiento jurídico, como lo es el de responsabilidad administrativa, ya que si la ley no distingue, tampoco, en aras de la interpretación de la norma, puede hacerse diferenciación alguna, en donde no existe, en cuanto a su aplicación. Lo anterior se robustece si se toma en consideración que esta interpretación es congruente con la naturaleza jurídica sancionadora de la ley de la materia y con los principios generales que con ésta se relacionan,

pues si las normas de derecho común que la rigen, son las relativas al orden penal, se justifica plenamente que ante la ausencia de un cuadro normativo general respecto de situaciones jurídicas que exigen su imperiosa regulación, como son las cuestiones relativas a alguno de los procedimientos que en la ley citada se establecen, así como en la apreciación de pruebas, por seguridad jurídica del gobernado, se apliquen de manera supletoria las disposiciones de los ordenamientos penales señalados.

Contradicción de tesis 47/2001-SS. Entre las sustentadas por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito. 31 de octubre de 2001. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Tesis de jurisprudencia 60/2001. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de noviembre de dos mil uno.

Instancia: Segunda Sala. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XIV, Diciembre de 2001. Pág. 279. **Tesis de Jurisprudencia.**

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES, LA LEGISLACIÓN SUPLETORIA APLICABLE AL PROCEDIMIENTO DERIVADO DE LA, ES EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

De una interpretación gramatical del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se estima que en aquellas cuestiones relativas al procedimiento, así como para la apreciación de las

pruebas, que no se encuentren previstas en ese ordenamiento legal, se observarán de manera supletoria las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales y, en lo conducente, las del Código Penal. Esto es, cuando se diriman cualesquiera de los procedimientos establecidos en la citada ley, incluso el relativo a cuestiones sobre responsabilidad administrativa de funcionarios públicos, sin importar que el precepto de que se trata se encuentre dentro del capítulo IV, título segundo, relativo a "Disposiciones comunes para los capítulos II y III del título segundo", toda vez que del análisis que se hace a la citada ley no se advierte disposición diversa que autorice emplear otro ordenamiento en tratándose de la supletoriedad, de modo que es irrelevante que el invocado artículo se encuentre contenido en el capítulo y título indicados, que se refieren al procedimiento en el juicio político.

DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

I.13o.A.33 A

Revisión fiscal 813/2001. Contralor Interno en la Procuraduría General de la República como autoridad demandada y en representación del titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 4 de abril de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Luz Cueto Martínez. Secretario: Manuel Muñoz Bastida.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XIV, Agosto de 2001. Pág. 1358. **Tesis Aislada.**

Como se puede apreciar, el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal Federal, se aplican supletoriamente a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ahora bien, a grandes rasgos podemos decir que la responsabilidad penal se presenta cuando el servidor público en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, incurre en algún delito previsto en el Código Penal o demás leyes aplicables a la materia. En este caso, el servidor público se pondrá a disposición de las autoridades competentes para conocer del proceso penal a que haya lugar. Si la función pública que desempeña el inculcado goza de la prerrogativa denominada “fuero”, en principio se resolverá si éste debe conservarla o no, lo anterior será a través de la declaración de procedencia. En el caso de que el servidor público sea desaforado, se pondrá a disposición de las autoridades competentes para conocer del proceso penal correspondiente.

CAPITULO 4 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

4.1 Concepto

Podemos definir a la responsabilidad administrativa, como aquella responsabilidad en la que incurren los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, contraviniendo los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

“Prácticamente en forma unánime la doctrina define a la responsabilidad administrativa como aquella que fundada en un poder o facultad disciplinaria “ generalmente “ consustancial al superior jerárquico, éste le impone a un subordinado una sanción ya sea correctiva o expulsiva, como resultado de la conculcación de los deberes inherentes al cargo, produciendo con ello un daño a los fines institucionales”. ⁽¹⁾

En relación a la responsabilidad administrativa el Poder Judicial se ha pronunciado al respecto:

SERVIDORES PÚBLICOS. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN QUE RIGE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos pues, de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo no previera las obligaciones o deberes que a cada funcionario le

1 Morales Paulín Carlos A. “ Derecho Burocrático “. Porrúa. México1995.Pág. 409

corresponden, para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes, sobre la base de un correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad. Tan es así que la propia Constitución Federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el Estado.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

I.4o.A. J/22

Revisión fiscal 316/2002. Titular del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 29 de enero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

Revisión fiscal 357/2002. Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en Pemex Exploración y Producción. 12 de febrero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza.

Revisión fiscal 37/2003. Titular del Área de Responsabilidades de la Unidad de Contraloría Interna en el Instituto Mexicano del Seguro Social, encargado de la defensa jurídica de este órgano de control y del titular del ramo. 12 de marzo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez.

Revisión fiscal 22/2003. Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de encargado de la defensa jurídica de dicho órgano interno y en representación del Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 12 de marzo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez.

Revisión Fiscal 50/2003. Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en Pemex Exploración y Producción, en representación del Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 2 de abril de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XVII, Abril de 2003. Pág. 1030. **Tesis de Jurisprudencia.**

**RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.
PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL
ARTÍCULO 109 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CON MOTIVO DE
LA INVESTIGACIÓN DE CONDUCTAS U OMISIONES QUE PUEDAN
CONSTITUIRLAS.**

El artículo 109 constitucional contiene diversos principios, a saber: que el procedimiento de responsabilidad administrativa es independiente y autónomo del político, del penal y del civil a que pudiera dar lugar una sola

conducta ilícita cometida por un servidor público; que la naturaleza de la responsabilidad administrativa tiene como objetivo preservar el correcto y eficiente servicio público, según se lee de su fracción III que señala que se sancionarán los actos u omisiones de los servidores públicos "... que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. ..."; que la autonomía del procedimiento, en concordancia con la propia naturaleza de la responsabilidad administrativa, conlleva a determinar que la sanción también es administrativa y, por ende, que la sustanciación de ese procedimiento y la imposición de la sanción corresponden al superior jerárquico del servidor público infractor; finalmente, que la potestad del superior jerárquico para castigar faltas disciplinarias de los servidores públicos, regulada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, acoge el sistema que reconoce a la administración esta potestad doméstica, derivada de la función de autotutela que le permite sancionar faltas de sus miembros e, incluso, expulsarlos cuando su permanencia es incompatible con aquélla.

2a. CXXVI/2002

Amparo en revisión 301/2001. Sergio Alberto Zepeda Gálvez. 16 de agosto de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Oliva Escudero Contreras.

Instancia: Segunda Sala. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XVI, Octubre de 2002. Pág. 475. **Tesis Aislada.**

En resumen tenemos que la responsabilidad administrativa se presenta cuando una conducta u omisión del servidor público contraviene las obligaciones que rigen su actuar.

Las obligaciones de los servidores públicos se encuentran establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, aplicable en el ámbito federal, y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicable en el Distrito Federal, así como en otras disposiciones normativas, entre las que encontramos a las leyes orgánicas, reglamentos, acuerdos, etc. El incumplimiento al código de conducta correspondiente, dará lugar al procedimiento administrativo disciplinario respectivo.

4.2 Obligaciones del Servidor Público

De acuerdo al artículo 113 Constitucional, los servidores públicos están obligados a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones.

Al respecto apuntamos la parte del artículo en comento donde se encuentran establecidos los principios a salvaguardar por parte del servidor público en el ejercicio de sus funciones.

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

Las leyes a las que se refiere el artículo 113 constitucional son la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; en la primera de ellas, las obligaciones se encuentran estipuladas en su artículo 8, compuesto por 24 fracciones; en la segunda, las obligaciones de los servidores públicos se encuentran apuntadas en su artículo 47, compuesto por 24 fracciones. La primera de las leyes arriba señaladas se aplica en el ámbito federal, y la segunda, en el Distrito Federal.

Es preciso señalar que en el presente trabajo nos enfocaremos al estudio de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos a nivel federal, por tal motivo nos referiremos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuya entrada en vigor fue el 14 de marzo del año 2002.

Para entender el ámbito de su aplicación, sirve de ayuda transcribir la siguiente jurisprudencia:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO LA LEY DE LA MATERIA QUE ENTRÓ EN VIGOR EL 14 DE MARZO DE 2002, AUN TRATÁNDOSE DE HECHOS ACAECIDOS DURANTE LA VIGENCIA DE LA LEY ANTERIOR, SI AQUEL NO SE HA INICIADO.

Partiendo del principio de que las leyes procedimentales, por su naturaleza instrumental, no pueden producir efectos retroactivos, dado que los actos de ese tipo se rigen por las disposiciones vigentes en el momento en que tienen verificativo, serán entonces aplicables las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigentes desde el 14 de marzo de 2002 a todos aquellos procedimientos de responsabilidad administrativa que no se hubieren iniciado con anterioridad a esa fecha, aun tratándose de hechos acaecidos

con anterioridad a esa fecha; ello se deduce, por exclusión, de lo dispuesto por el propio legislador quien en el artículo sexto transitorio definió el ámbito temporal adjetivo de validez de la norma, al indicar con precisión que los procedimientos seguidos a servidores públicos que se encuentren en trámite o pendientes de resolución a la fecha de entrada en vigor de esa ley, así como las resoluciones de fondo materia de los mismos, deberán sustanciarse y concluirse de conformidad con las disposiciones vigentes al momento en que se iniciaron tales procedimientos.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

I.7o.A. J/23

Amparo directo 3737/2003. Ramón Aguilar Aguilar. 29 de octubre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Amelia Vega Carrillo.

Revisión fiscal 787/2004. Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública. 21 de abril de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Claudia Z. Bonilla López.

Amparo directo 1347/2004. José Rafael Madrid Garduño. 12 de mayo de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Hugo Luna Baraibar.

Revisión fiscal 1207/2004. Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy de la Función Pública, en representación legal del titular de dicha secretaría y de la autoridad demandada. 26 de mayo de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Amelia Vega Carrillo.

Revisión fiscal 1387/2004. Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy de la Función Pública encargada de la defensa jurídica. 15 de junio de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Soila Virgen Avendaño.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XX, Agosto de 2004. Pág. 1511. **Tesis de Jurisprudencia.**

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 7 menciona que será responsabilidad de los sujetos de la ley, ajustarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en la misma, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público. Dichas obligaciones se encuentran estipuladas en el artículo 8 de la ley antes mencionada, el cual debido a su importancia se transcribe a continuación.

Artículo 8. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III. Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

- IV.** Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;
- V.** Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- VI.** Observar buena conducta de su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- VII.** Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;
- VIII.** Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el periodo para el cual se le designó por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;
- IX.** Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

- X.** Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XI.** Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

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

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

o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

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

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

- XIII.** Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;
- XIV.** Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;
- XV.** Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;
- XVI.** Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;
- XVII.** Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

- XVIII.** Denunciar por escrito ante la Secretaría o contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley demás disposiciones aplicables;
- XIX.** Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;
- XX.** Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos o enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XXI.** Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;
- XXII.** Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte

cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

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

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

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

Nuestra Constitución General de la República establece los lineamientos a seguir por el legislador, para la expedición de leyes que tengan por objeto la imposición de sanciones administrativas a los servidores públicos, a través de un procedimiento específico.

Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, expedirán las

leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad...”.

De igual forma, la fracción III de este artículo señala la aplicación de sanciones a los servidores públicos por el incumplimiento de sus obligaciones.

Por su parte, como se mencionó con anterioridad, el artículo 113 constitucional establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Con lo anterior concluimos que las obligaciones de los servidores públicos abarcan los principios fundamentales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; el incumplimiento a estos deberes originará la responsabilidad administrativa, la cual será sancionada a través de un procedimiento específico.

4.3 Inicio del Procedimiento

Como se mencionó en párrafos anteriores, por incumplimiento de las obligaciones estipuladas en el código de conducta correspondiente, el servidor público podrá ser sujeto a un procedimiento administrativo disciplinario, cuyo objeto será determinar si incurrió, o no, en responsabilidad administrativa con el acto u omisión que se le atribuye como falta, de tal manera que en la resolución que ponga fin al procedimiento respectivo, la autoridad competente determine la inexistencia de responsabilidad o la imposición de la sanción administrativa correspondiente.

Para Luis Humberto Delgadillo “ ... no sólo se trata de que se realicen operaciones materiales para las cuales se contrató o se nombró al servidor público, sino que, además, su actuación se ajuste a los lineamientos fijados en interés de la colectividad, por lo que se establece un poder disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conducta que la ley impone...” (2)

Ahora bien, para entender el objeto del procedimiento administrativo disciplinario, sirve de ayuda la siguiente tesis emitida por el Poder Judicial:

2 Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. “ El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos “. Porrúa. México 1998. Pág. 147

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. OBJETIVO DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO

Los actos de investigación sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, son actos administrativos de control interno que tienen como objetivo lograr y preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate, sin que estén desprovistos de imparcialidad, si se toma en cuenta que la función pública, que necesariamente se realiza por individuos, responde a intereses superiores de carácter público, lo cual origina que el Estado vigile que su desempeño corresponda a los intereses de la colectividad; de ahí que se establezca un órgano disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conductas que la ley impone; asimismo, la determinación que tome dicho órgano de vigilancia y sanción, se hará con apoyo tanto en las probanzas tendientes a acreditar su responsabilidad, como en aquellas que aporte el servidor público en su defensa, según se desprende de la lectura de los artículos 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pudiendo concluir con objetividad sobre la inexistencia de responsabilidad o imponer la sanción administrativa correspondiente, esto es, la investigación relativa no se lleva a cabo con el objetivo indefectible de sancionar al servidor público, sino con el de determinar con exactitud si cumplió o no con los deberes y obligaciones

inherentes al cargo y si, por ende, la conducta desplegada por éste resulta compatible o no con el servicio que se presta.

2a. CXXVII/2002

Amparo en revisión 301/2001. Sergio Alberto Zepeda Gálvez. 16 de agosto de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Oliva Escudero Contreras.

Instancia: Segunda Sala. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XVI, Octubre de 2002. Pág. 473. **Tesis Aislada.**

El procedimiento administrativo disciplinario en estudio, encuentra su fundamento legal en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Cabe señalar que antes del 14 de marzo del año 2002, fecha en la que entró en vigor la ley antes mencionada, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos era aplicable a la materia a nivel federal, y a partir de esa fecha, el ámbito de su aplicación es sólo a nivel local para el Distrito Federal, tal como lo establece el artículo segundo transitorio de la primera ley en comentario.

Artículo Segundo.- Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.

Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores público de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

Ahora bien, según el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el procedimiento se iniciará con la presentación de la queja o denuncia correspondiente.

Art. 49. En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, *con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.*

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

Al respecto, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece lo siguiente:

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

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

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

De acuerdo a lo anterior, tenemos que el procedimiento en comento se inicia con la presentación de la queja o denuncia por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

4.4 Etapas del Procedimiento

Las etapas del procedimiento administrativo disciplinario son las siguientes:

Recepción de la queja o denuncia. En esta fase se presentará la queja o denuncia por el incumplimiento de las obligaciones del servidor público,

junto con la documentación que sea útil para determinar si ha lugar o no, a dar inicio al procedimiento administrativo disciplinario correspondiente. La queja deberá ser presentada en las Unidades de Quejas y Denuncias por escrito, señalar nombre y domicilio del quejoso, conceptos de responsabilidad y datos del presunto responsable.

Admisión de la queja o denuncia. La admisión estará a cargo de las Unidades de Quejas y Denuncias, las cuales deberán recabar la documentación e información necesarias que permitan llevar a cabo investigaciones tendientes a determinar si se inicia o no, el procedimiento disciplinario correspondiente. Para lograr lo anterior, deberán revisar en primera instancia, que la queja o denuncia se sustente en el incumplimiento de una obligación administrativa que sea imputable al servidor público, y que además, ésta sea competencia de la Contraloría Interna, en caso de que no fuera de su competencia, podrá recibirla y remitirla a la Contraloría Interna que corresponda, o bien, a la Secretaría de la Función Pública.

Investigación. En esta fase, la Unidad de Quejas y Denuncias tendrá como tarea primordial, reunir los elementos necesarios para fincar la responsabilidad del servidor público, para lo cual se apoyará de aquéllos, que la parte quejosa le hubiera proporcionado. La Contraloría Interna

tendrá la facultad de desechar la queja, o bien, podrá llevar a cabo otras investigaciones, pudiendo citar al servidor público a una audiencia. Si durante las investigaciones, la Contraloría presume la probable existencia de la comisión de un delito, deberá presentar la denuncia de hechos al agente del Ministerio Público Federal, apoyándose del área legal administrativa.

Citatorio. Una vez que la Contraloría considere que hay elementos suficientes para instaurar el procedimiento disciplinario, citará al presunto responsable a una audiencia de acuerdo al artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Al presunto responsable se le hará saber el día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia, autoridad ante la cual se desarrollará, actos u omisiones que se le imputan, así como el derecho que tiene de comparecer asistido de un defensor para la presentación de su declaración.

Notificación. Para notificar al servidor público del citatorio, se estará a lo dispuesto 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.

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

La notificación se practicará de manera personal; entre la fecha de citación y la de la audiencia deberá existir un plazo no menor de 15 días hábiles; una vez hecha la notificación, si el probable responsable deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputen.

Audiencia. De acuerdo al artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se citará al presunto responsable a una audiencia, en la cual presentará su declaración en relación a los hechos u omisiones que se le atribuyen, debiendo comparecer personalmente y tendrá derecho a ser asistido por un defensor.

Etapas de pruebas. La fracción II del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que una vez concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo no menor de cinco días hábiles para presentar pruebas relacionadas con los hechos.

Resolución. En esta etapa la Secretaría, la Contraloría Interna o el Área de Responsabilidades, emiten en su caso, una resolución definitiva que pone fin al procedimiento, con el propósito de determinar si la conducta del servidor público se considera o no, violatoria de alguna de las obligaciones que tiene encomendadas en el código de conducta correspondiente. Dicha resolución deberá cumplir con los requisitos de motivación y fundamentación establecidos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

4.5 Terminación

El procedimiento administrativo disciplinario termina con la resolución definitiva que al respecto emite la Secretaría, la Contraloría Interna, o bien, el Área de Responsabilidades, en la cual fundando y motivando su dicho se determina si la conducta u omisión que dio origen a la queja, constituye o no, una violación al código de conducta que rige el actuar del servidor público.

Así, desahogadas las pruebas admitidas, la Secretaría, el Contralor Interno o el titular del Área de Responsabilidades, resolverá de acuerdo a la ley, dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes, y en su caso, impondrá al infractor, las sanciones administrativas que correspondan. La Secretaría, el contralor Interno, o el titular del Área de Responsabilidades, podrá ampliar el plazo para dictar la resolución, por única vez hasta por

cuarenta y cinco días hábiles, cuando medie causa justificada a juicio de las propias autoridades.

En dicha resolución se determinará sobre la inexistencia de responsabilidad, o bien, sobre la imposición de la sanción administrativa correspondiente.

La resolución se notificará al servidor público en un término no mayor de diez días hábiles y para su ejecución se notificará al jefe inmediato o titular de la dependencia o entidad que corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

Ahora bien, es importante señalar que el objeto del procedimiento administrativo disciplinario será el de garantizar el eficaz cumplimiento de las obligaciones que tiene encomendadas el servidor público en el código de conducta respectivo, ya que en el caso de que éste lo infrinja será sancionado.

En cuanto a la facultad disciplinaria del Estado para sancionar a sus servidores públicos encontramos la siguiente jurisprudencia:

SERVIDORES PÚBLICOS. FUNDAMENTOS Y FINES DE LA FACULTAD DISCIPLINARIA DEL ESTADO PARA SANCIONARLOS.

La exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y dos), deja en claro la intención de que los funcionarios públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, y define, entre otras, las obligaciones administrativas (se parte de un catálogo establecido por el legislador que sujeta a todo servidor público), las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo. Esa facultad disciplinaria tiene su fundamento en el servicio público que el Estado debe prestar a la comunidad con excelencia, y su fin es asegurar y controlar la calidad y continuidad de tal actividad que se instrumenta con las funciones, empleos, cargos y comisiones de los servidores públicos. Esa actuación debe satisfacer los valores y cualidades de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de la gestión o acción administrativa, que trasciendan en la calidad y peculiaridades del servicio público, acorde a conseguir o tratar de obtener los fines de la planeación y satisfacer necesidades públicas con la mayor economía y calidad. Las premisas que anteceden llevan a establecer que la administración tiene la facultad y la obligación de autoorganización para cumplir sus objetivos y, en ese contexto, se inscribe el poder disciplinario.

Revisión fiscal 316/2002. Titular del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 29 de enero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

Revisión fiscal 357/2002. Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en Pemex Exploración y Producción. 12 de febrero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza.

Revisión fiscal 37/2003. Titular del Área de Responsabilidades de la Unidad de Contraloría Interna en el Instituto Mexicano del Seguro Social, encargado de la defensa jurídica de este órgano de control y del titular del ramo. 12 de marzo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez.

Revisión fiscal 22/2003. Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su calidad de autoridad demandada y como encargado de la defensa jurídica de dicho órgano interno, y en representación del Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 12 de marzo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez.

Revisión fiscal 78/2003. Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a nombre propio y en representación del Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 30 de abril de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XVIII, Julio de 2003. Pág. 941. **Tesis de Jurisprudencia.**

“...la facultad disciplinaria es un poder que tiene el superior jerárquico para castigar las conductas de los servidores públicos que afecten el debido ejercicio de la función pública. Se trata de una facultad de la autoridad, para la imposición de sanciones en el ámbito de la Administración Pública”. (3)

La fracción III del artículo 109 constitucional establece la aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos que falten a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Por su parte el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala las siguientes sanciones

por falta administrativa:

- Amonestación pública o privada.
- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año.
- Destitución del puesto.
- Sancione económica.
- Inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión.

Respecto a la inhabilitación, cabe señalar que se impondrá:

- o De 6 meses a 1 año, cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista algún beneficio o lucro;
- o De 1 año hasta 10 cuando se cause daños o perjuicios, o exista un beneficio o lucro, siempre que éstos no excedan de

doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal;

- o De 10 a 20 años en el supuesto anterior, cuando exceda el límite señalado y cuando la conducta del servidor público se considere grave.

En el caso de infracciones graves, además se impondrá la destitución.

Cuando la inhabilitación impuesta a un servidor público sea mayor a los 10 años, una vez transcurrido este tiempo se requerirá para su reingreso en el servicio público, que el titular de la dependencia o entidad correspondiente, avise a la Secretaría de la Función Pública, exponiéndole las motivaciones y razones que lo lleven a considerar tal circunstancia.

Para la imposición de las sanciones antes señaladas, la autoridad correspondiente deberá considerar lo estipulado por el artículo 14 de la Ley en comento, es decir:

- o La gravedad de la responsabilidad e importancia en la supresión de prácticas que violen la ley de la materia;
- o Nivel socioeconómico del servidor público;
- o Jerarquía y antecedentes, entre ellos, la antigüedad;

- o Condiciones exteriores y medios de ejecución;
- o Reincidencia;
- o Monto del lucro, beneficio, perjuicio o daño, resultado de la falta.

El servidor público que resulte responsable en los términos arriba señalados, tendrá derecho a lo siguiente:

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

Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Sobre el particular cabe señalar, que tanto el recurso de revocación como el juicio de nulidad, se encuentran regulados en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en sus artículos 26, 27, 28 y 29, respectivamente.

4.6 Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles

A falta de disposición expresa en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará de forma supletoria a la materia.

Al respecto, la ley en comento establece lo siguiente:

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

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reconoce como código supletorio, al Federal de Procedimientos Penales, y en lo conducente, al Código Penal.

Art. 45. En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal.

Cabe señalar que al respecto, el Poder Judicial emitió una tesis donde establece, que en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, será aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles como se apunta a continuación:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES. PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. APLICABILIDAD SUPLETORIA DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

Atendiendo a la estructura de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el artículo 45 que prevé la suplencia del Código Federal de Procedimientos Penales, únicamente resulta aplicable a los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia, en tanto que se ubica en el capítulo III del título segundo denominado: "Procedimiento ante el Congreso de la Unión en materias de juicio político y declaración de procedencia". Por lo tanto, al no preverse la aplicación supletoria de dicho ordenamiento al título tercero de la propia Ley Federal de Responsabilidades, que regula las responsabilidades administrativas, debe concluirse que en los procedimientos administrativos disciplinarios, en cuanto a valoración de pruebas, lo que procede es la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, de no existir algún dispositivo que expresamente señale la supletoriedad de algún

ordenamiento, y además por considerarse que la materia civil es la fuente de la que emanan los principios generales del derecho, en este caso, la materia procesal, lo que además es congruente con la naturaleza de los procedimientos y los sujetos descritos, pues mientras los primeros se refieren a los que se tramitan ante el Congreso de la Unión, en contra de los funcionarios a que alude el artículo 110 constitucional, los segundos en forma general atañen a los procedimientos relativos a responsabilidades administrativas de cualquier servidor público, que tienen como finalidad verificar que el servidor público se haya ajustado a los principios rectores del servicio público y el cumplimiento de las obligaciones correspondientes.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

II.2o.A.21 A

Revisión fiscal 239/2000. Director de Responsabilidades e Inconformidades, hoy titular del Área de Responsabilidades de la Contraloría Interna de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en representación del Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. 1o. de marzo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Silvia Irina Yayoe Shibya Soto. Secretaria: Julia María del Carmen García González.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XIV, Agosto de 2001. Pág. 1358. **Tesis Aislada.**

De acuerdo a lo anterior, concluimos que el Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará de forma supletoria, a las leyes que

regulan la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, tanto a nivel federal, como local en el Distrito Federal.

4.7 La Suspensión Temporal del Servidor Público

El artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su fracción V, establece la facultad discrecional que tiene la Secretaría, el contralor interno, o bien, el titular del área de responsabilidades, para suspender temporalmente al servidor público que se encuentre sujeto a procedimiento disciplinario, si a su juicio lo considera conveniente para el buen desarrollo de las investigaciones inherentes al mismo.

La suspensión temporal antes apuntada se puede definir como la medida cautelar que determina la autoridad administrativa para separar del empleo, cargo o comisión, al servidor público considerado como probable responsable en el procedimiento administrativo disciplinario respectivo, cuando estime que su permanencia en el ejercicio de sus funciones pueda afectar la buena consecución o continuación del mismo.

Dicha suspensión podrá ser determinada por la autoridad competente previa o posteriormente al citatorio que se le haga al presunto responsable para una audiencia, en la que tendrá derecho a rendir su

declaración sobre los hechos u omisiones que se le imputen, así como de comparecer asistido de un defensor, concediéndosele además, el derecho de presentar pruebas en un plazo de cinco días hábiles. De acuerdo a lo anterior, tenemos que la suspensión temporal podrá decretarse en la etapa de investigación, o bien, en la etapa de instrucción del procedimiento administrativo disciplinario.

Al respecto la Ley establece que con este acto la autoridad de ninguna forma prejuzga sobre la responsabilidad que se le imputa al servidor público de quien se trate, por lo tanto, la autoridad competente deberá expresamente hacer constar esta salvedad. Por otro lado, señala que la suspensión temporal dejará sin efecto el acto que le permitió al servidor público la ocupación de su empleo, cargo o comisión; en estos casos dicha suspensión regirá desde el momento en el que le sea notificada al presunto responsable.

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrá dejar sin efectos la suspensión temporal, sin importar la iniciación o continuación del procedimiento administrativo disciplinario. Este tipo de suspensión, de igual forma cesará al dictarse resolución en el procedimiento disciplinario correspondiente.

Es importante señalar que si el servidor público suspendido temporalmente, resulta no ser responsable de las faltas que se le atribuyen, será restituido en el goce de sus derechos, por lo cual le serán cubiertas las percepciones que debió recibir durante el tiempo que estuvo suspendido.

Ahora bien, es preciso apuntar dos requisitos especiales que establece la ley correspondiente para que proceda la suspensión temporal, lo anterior, en función del nombramiento. Así pues, si dicho nombramiento proviene del Ejecutivo Federal, se requerirá la autorización de éste, o bien, de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si de acuerdo a la Constitución Federal el nombramiento requirió ratificación de aquélla.

Otra peculiaridad señalada por la ley de la materia se refiere a que si la Secretaría de la Función Pública por cualquier medio de comunicación, hubiera difundido la suspensión temporal del servidor público, y éste resultara no ser responsable en la resolución definitiva del procedimiento, dicha secretaría deberá hacer pública tal situación.

4.7.1 Supuestos

Como quedó plasmado en puntos anteriores, existen dos tipos de suspensión a saber, la suspensión como sanción por incumplimiento de las

obligaciones estipuladas en el código de conducta correspondiente por parte del servidor público y la suspensión temporal como medida cautelar en el procedimiento administrativo de responsabilidad respectivo.

De acuerdo a lo anterior, podemos diferenciar entre las dos clases de suspensión. Así tenemos que la suspensión como sanción se encuentra estipulada en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos donde se establece que la suspensión del empleo, cargo o comisión será por un periodo no menor de tres días ni mayor de un año. El artículo 16 de la misma ley, señala que la suspensión será impuesta por la Secretaria, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada en los términos de la resolución que ponga fin al procedimiento.

La suspensión temporal decretada como medida cautelar en el procedimiento administrativo disciplinario, se encuentra regulada en el artículo 21, fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dicha medida tiene como finalidad, procurar el buen desarrollo del procedimiento correspondiente, y será decretada por la Secretaria, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, si así lo considera conveniente.

De acuerdo a la fracción V del artículo 21 de la multicitada ley, la suspensión temporal podrá determinarse previa o posteriormente al citatorio, es decir, durante la etapa de investigación o bien, durante la instrucción del procedimiento. Por lo tanto podemos señalar los siguientes supuestos:

- a) Suspensión temporal decretada antes del citatorio. Al respecto cabe recordar que el procedimiento disciplinario se inicia con la presentación de la queja o denuncia en la Unidad de Quejas y Denuncias correspondiente, la cual tendrá como tarea principal, recabar todos aquellos documentos e información que permitan determinar los elementos necesarios para dilucidar las imputaciones que se le atribuyen al servidor público, para lo cual llevará a cabo las investigaciones necesarias. Es en esta etapa, donde la autoridad investigadora podrá imponer la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión al presunto responsable, sin goce de sus derechos y percepciones laborales, por considerar que su permanencia puede perturbar el buen desarrollo de las investigaciones.
- b) Suspensión temporal decretada posteriormente al citatorio. Concluidas las diligencias de investigación de la queja o denuncia, de acuerdo a la fracción I del artículo 21 de la ley de la

materia, se citará al presunto responsable a una audiencia, con la cual se iniciará la instrucción del procedimiento administrativo disciplinario, dándole a conocer el derecho que tiene para ofrecer pruebas, con el propósito de que la autoridad correspondiente, reúna los elementos necesarios que le permitan resolver el procedimiento. Durante la etapa de instrucción, la autoridad podrá determinar la suspensión temporal.

“Por tanto, aunque ambas suspensiones son temporales, sólo podemos considerar como sanción a la suspensión lisa y llana de tres días a tres meses, (actualmente un año), que se imponga en una resolución administrativa, con carácter definitivo, ya que la suspensión temporal sólo es una medida procedimental para facilitar las actuaciones en el procedimiento”. (4)

4.8 Análisis Constitucional de la Suspensión Temporal

Para lograr una mejor comprensión acerca del análisis constitucional de la suspensión temporal del servidor público, durante el procedimiento administrativo disciplinario, es necesario transcribir la fracción V del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

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

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

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

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

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

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

De acuerdo a lo anterior, se desprende que la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrá decretar

la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión del servidor público que se encuentre sujeto a procedimiento disciplinario, si a su juicio lo considera pertinente para la mejor consecución de las investigaciones.

Al respecto cabe señalar que dicha suspensión ha sido considerada por algunos autores en la materia, como violatoria de la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional, ya que como quedó asentado en puntos anteriores del presente trabajo, la autoridad competente podrá decretarla antes o después del citatorio, es decir, durante la investigación o durante la instrucción del procedimiento.

Si bien es cierto que en la llamada fase de investigación, la autoridad competente determina la existencia de elementos suficientes que permitan encuadrar la conducta irregular del servidor público, básicamente con las pruebas que la parte quejosa le haya entregado, y sin darle cita aún, a éste, para que asista a la audiencia respectiva, la Secretaría el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, al decretar la suspensión temporal del servidor público, no infringe la garantía de audiencia, ya que se trata de un acto de molestia y no de un acto privativo de sus derechos o posesiones. La suspensión temporal es sólo una medida cautelar que decreta la autoridad para el buen desarrollo de las investigaciones, la cual es totalmente diferente al acto privativo que puede llegar a determinar la autoridad respectiva después de haber oído al

probable responsable y valorado su declaración, pruebas y alegatos que éste hubiera presentado, al resolver el procedimiento disciplinario correspondiente.

Nos encontramos entonces, frente a un acto de molestia, por tal motivo la autoridad está obligada a cumplir con los siguientes requisitos establecidos en el artículo 16 constitucional:

- a) Debe expresarse por escrito;
- b) Provenir de autoridad competente;
- c) El documento respectivo debe fundarse y motivarse la causa legal del procedimiento;

“Al igual que los demás derechos fundamentales que confiere la Constitución a las personas frente a las autoridades, la garantía de audiencia se otorga frente a *actos de autoridad*, es decir, actos que sean unilaterales, imperativos y coercibles. Pero la característica específica de esta garantía consiste en que sólo se concede frente a actos de autoridad que tengan como consecuencia *privar definitivamente* a las personas de derechos o posesiones.

Esta garantía, por tanto, no protege contra actos de autoridad que

afecten de manera *provisional* determinados derechos o posesiones” (5)

La Suprema Corte ha determinado que la garantía de audiencia procede contra actos de autoridad que tengan como finalidad, privar de sus derechos o posesiones a los particulares, en tanto que la garantía de legalidad aplica a cualquier acto de autoridad que cause molestia, de igual forma, en sus derechos o posesiones.

AUDIENCIA Y SEGURIDAD JURIDICA, GARANTIAS DE. ACTOS PRIVATIVOS O ACTOS DE MOLESTIA DE BIENES O DERECHOS. DISTINCION. ARTICULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES.

En los términos del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Federal, la audiencia previa a la emisión del acto de autoridad... como garantía del gobernado es de observancia obligatoria únicamente tratándose de actos privativos, sea de la vida, de la libertad, de propiedades, posesiones o derechos de particulares, más no así cuando se trata de actos de molestia que no tengan la finalidad de privar al afectado de algunos de sus bienes o derecho, pues tales actos se rigen solamente por la garantía de seguridad jurídica (fundamentación y motivación) que establece el artículo 16 constitucional.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época. Vol. 81, Septiembre de 1975, 3era parte Pág. 15

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. SU ARTICULO 64, FRACCION IV, QUE ESTABLECE LA SUSPENSION TEMPORAL DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES DE SUS CARGOS, NO ES VIOLATORIA DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA QUE ESTATUYE EL ARTICULO 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 público 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 actos privativos y la suspensión temporal aludida no tiene tal carácter.

P. XXIV/93

Amparo en revisión 6055/90. Mario López de Escalera. 17 de febrero de 1993. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Marcos García José.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes trece de abril en curso, por unanimidad de quince votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Ignacio Moisés Cal y

Mayor Gutiérrez, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número XXIV/93, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausentes: Clementina Gil de Lester, Ignacio Magaña Cárdenas, Samuel Alba Leyva, Victoria Adato Green y Felipe López Contreras. México, Distrito Federal, a catorce de abril de mil novecientos noventa y tres.

Instancia: Pleno. **Fuente:** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca. Número 64, Abril de 1993. Pág. 19. **Tesis Aislada.**

Por otra parte, es preciso apuntar que la determinación que toma la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades para suspender al servidor público temporalmente, es de carácter discrecional. La facultad discrecional, es aquella excepción a la regla general de “apego estricto a la norma jurídica”, que permite a la autoridad administrativa llevar a cabo una libre apreciación de ciertos asuntos puestos a su consideración, para determinar si actúa o se abstiene, debiendo tomar en cuenta, las limitantes que para tal efecto dispone la propia ley. Respecto al caso que nos ocupa, podemos decir que el actuar de las autoridades administrativas antes señaladas, no es contrario a la ley, ya que ésta misma le confiere la facultad discrecional de suspender o no, temporalmente al servidor público. Lo anterior encuentra su fundamento legal en el artículo 21, fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Es importante hacer énfasis en las limitantes de la facultad discrecional impuestas por la ley correspondiente, ya que la autoridad administrativa al

no considerarlas, podría traspasar el límite de la discrecionalidad para llegar al campo de la arbitrariedad. Como se mencionó anteriormente, la autoridad está obligada a cumplir con los requisitos de legalidad, fundamentación y motivación, además el acto que emita deberá constar por escrito.

Ahora bien, el oficio que sirva de instrumento a la secretaría, al contralor interno o al titular del área de responsabilidades para notificar la suspensión temporal al servidor público, deberá contener un resumen de los hechos en los que funde su determinación, así como las normas jurídicas que sirvan de sustento. Entre los preceptos fundamentales tenemos los siguientes artículos: 16 constitucional, primer párrafo, “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento estricto de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”; 108 constitucional, precepto en el cual, se establece quiénes deberán ser considerados como servidores públicos a nivel, federal, local y municipal; 113 constitucional, en este artículo se establece el objeto de las leyes sobre responsabilidades administrativas, es decir, la determinación de las obligaciones de los servidores públicos para salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, así como las sanciones aplicables a este tipo de responsabilidad; artículo 8 de la Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dicho artículo enumera las obligaciones que deberán cumplir los servidores públicos, si la conducta u omisión por la cual se le investiga, contraviene alguna de sus obligaciones, la autoridad administrativa, deberá especificar, tal situación; además de los ordenamientos antes señalados, en el caso particular, se hará mención a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal o la equivalente a nivel estatal o municipal, así como el Reglamento Interno de la dependencia que se encuentre a cargo del procedimiento disciplinario, además de la Ley Orgánica y Reglamento Interno de la dependencia a la que se encuentre adscrito el presunto responsable.

Otro punto importante que menciona el artículo 21 en su fracción V, es que la autoridad al decretar la suspensión temporal, no prejuzga sobre la presunta responsabilidad que se le atribuye al servidor público, por no ser dicha suspensión, una resolución definitiva que resuelva el procedimiento administrativo disciplinario. La autoridad competente deberá señalar en el documento que respalde su determinación, esta salvedad.

Al establecer la ley de la materia, que la Secretaría, el contralor interno, o el titular del área de responsabilidades en cualquier momento pueden dejar sin efecto la suspensión temporal durante el procedimiento, y que en todos los casos, al dictarse la resolución respectiva, cesarán los

efectos de ésta, se demuestra nuevamente que la multicitada suspensión no prejuzga sobre la presunta responsabilidad del servidor público.

En el caso de que el servidor público no resultare responsable, la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, tendrá la obligación de restituirlo en el goce de sus derechos, cubriendo las percepciones que dejó de recibir durante el tiempo en que se encontró suspendido. La Ley de la materia, también contempla el caso en el que se hubieren utilizado los medios de comunicación para hacer pública la suspensión y en la resolución definitiva se determinara la no responsabilidad del servidor público, la Secretaría deberá difundir tal situación por la misma vía.

SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO. CUANDO SU DESTITUCIÓN ES CONSIDERADA ILEGAL, DEBE EQUIPARARSE A UNA SUSPENSIÓN TEMPORAL, CON OBLIGACIÓN DE RESTITUÍRSELES EN EL GOCE DE TODOS SUS DERECHOS.

Del artículo 59, fracción IV de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios del Estado de México, se desprende que cuando se declara la invalidez de la destitución de un servidor público y se ordena su reincorporación al empleo deberá ser restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo que duró la destitución, ya que atendiendo a

la interpretación del precepto legal en cita, la ilegal destitución debe equipararse a una suspensión temporal y por ende, el servidor público tiene derecho a recibir los ingresos que dejó de obtener con motivo de tal destitución.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

II.A.49 A

Amparo directo 332/97.-María de los Ángeles Rodríguez Mateos.-5 de marzo 1998.-Unanimidad de votos.-Ponente: Manuel Baraibar Constantino.-Secretaria: Teresita del Niño Jesús Palacios Iniestra.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo VIII, Octubre de 1998. Pág. 1210. **Tesis Aislada.**

La suspensión temporal responde a la necesidad de remediar un mal mayor frente a uno menor, con la finalidad de evitar que con la permanencia del servidor público en el empleo, cargo o comisión, provoque daños o perjuicios mayores a la sociedad. En derecho administrativo el bien común prevalece sobre el particular.

Después de estudiar el fundamento jurídico de la suspensión temporal, podemos decir que la actuación de la autoridad administrativa al imponer este tipo de suspensión, no es contraria a la ley, ya que sólo es una medida cautelar, con lo cual no prejuzga sobre la responsabilidad que se le imputa al servidor público sujeto a procedimiento disciplinario, ya que está obligado a cumplir con la audiencia de ley en todos los casos para

dictar la resolución definitiva correspondiente. Si en la resolución que ponga fin al procedimiento correspondiente, el servidor público resultare no ser responsable, se le restituirá en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que haya dejado de recibir mientras haya durado la suspensión.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La suspensión temporal de servidor público, es una medida cautelar que impone la autoridad administrativa competente, para procurar el buen desarrollo del procedimiento administrativo disciplinario.

SEGUNDA.- Al decretarse la suspensión temporal, la autoridad administrativa competente, ejerce la facultad discrecional que le confiere la ley, dentro de los límites que misma le establece.

TERCERA.- La autoridad administrativa al decretar la suspensión temporal del servidor público, no prejuzga sobre la responsabilidad que se le atribuye en el procedimiento respectivo, ya que se trata de una medida temporal y no definitiva.

CUARTA.- La suspensión temporal es un acto de molestia y no un acto privativo de derechos o posesiones.

QUINTA.- La fracción V del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no es violatoria de la garantía de audiencia, consagrada en el artículo 14 constitucional, ya que la suspensión temporal no priva al servidor público de tal garantía.

SEXTA.- La suspensión temporal del servidor público cumple con los requisitos de legalidad exigidos por el artículo 16 constitucional para los actos de autoridad que causen molestia al particular en sus derechos o posesiones.

SEPTIMA.- El actuar de la autoridad administrativa competente, al decretar la suspensión temporal del servidor público, está fundado en el bien común, ya que es el fin primordial del Estado que representa.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero Miguel. "**Compendio de Derecho Administrativo**". Porrúa. México 1996.

Acosta Romero Miguel. "**Teoría General del Derecho Administrativo**". Porrúa. México 1998.

Arellano García Carlos. "**Teoría General del Proceso**". Porrúa México 2004.

Armenta Hernández Gonzalo. "**Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos**". Porrúa. México 2001.

Arroyo Herrera. "**Régimen Jurídico del Servidor Público**". Porrúa. México 2000.

Baéz Martínez. "**Manual de Derecho Administrativo**". Trillas. México 1990.

Castrejón García Gabino Eduardo. "**Derecho Administrativo I**". Cárdenas Editores. México 2004.

Castrejón García Gabino Eduardo. "**Derecho Administrativo II**". Cárdenas Editores. México 2004.

Castrejón García Gabino Eduardo. "**Derecho Administrativo Constitucional**". Cárdenas Editores. México 2004.

Castrejón García Gabino Eduardo. "**Derecho Procesal Administrativo**". Cárdenas Velasco Editores. México 2004.

Castrejón García Gabino Eduardo. "**Medios de Defensa en Materia Administrativa**". Cárdenas Editores. México 2004.

Castrejón García Gabino Eduardo. **“Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos”**. Cárdenas Editores. México 2004.

Del Castillo del Valle Alberto. **“Garantías del Gobernado”**. Ediciones Jurídicas Alma S. A de C. V. México 2003.

Del Castillo del Valle Alberto. **“Garantías Individuales y Amparo en Materia Penal”**. Ediciones Jurídicas Alma S. A de C. V. México 2003.

Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. **“Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso”**. Porrúa. México 2003.

Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. **“Elementos de Derecho Administrativo Segundo Curso”**. Limusa. México 1996.

Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. **“El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”**. Porrúa. México 1998.

De Pina Rafael. **“Diccionario de Derecho”**. Porrúa. México 1996.

Fraga Gabino. **“Derecho Administrativo”**. Porrúa. México 2003.

Garrido Falla. **“Tratado de Derecho Administrativo Volumen II”**. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1986.

Gordillo Agustín A. **“Teoría General de Derecho Administrativo”**. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1984.

Márquez Gómez Daniel. **“Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medio de Control en la Administración Pública”**. UNAM. México 2002.

Martínez Morales Rafael I. "**Derecho Administrativo Segundo Curso**". Harla. México 1991.

Morales Paulín Carlos A. "**Derecho Burocrático**". Porrúa. México 1995.

Ortiz Soltero Sergio Monserrit. "**Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos**". Porrúa. México 2004.

Ovalle Favila José. "**Garantías Constitucionales del Proceso**". Mc. Graw-Hill. México 1996.

Sánchez Gómez Narciso. "**Primer Curso de Derecho Administrativo**". Porrúa. México 2000.

Sánchez Bringas Enrique. "**Derecho Constitucional**". Porrúa. México 1999.

Serra Rojas Andrés. "**Derecho Administrativo**". Porrúa. México 1977.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.