



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN

LA IDENTIFICACION DE LOS CONCEPTOS FUNDAMENTALES
DEL PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS,
CONTENIDOS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHOS
P R E S E N
MIGUEL ANGEL QUINTANAR ATILANO

ASESOR: MAESTRO EN DERECHO JAVIER PEREZ JIMENEZ

JUNIO 2006





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.

Agradecimientos

A la esencia divina que nos dio el libre albedrío, y la facultad de decidir nuestro presente y futuro, misma que es denominada de muchas formas por la raza humana, pero que sólo le puedo decir, "Dios."

A la Licenciada en Derecho Trinidad Atilano Villagarcía.

Mi mamá.

Esta aventura comenzó el veintisiete de marzo de mil novecientos ochenta, el día en que nos vimos por primera vez, y el día en que decidimos que nada nos separaría, excepto la belleza de la transformación hacia el comienzo de la vida eterna, me aceptaste con mis virtudes y errores, me tomaste de la mano y me haz llevado por el camino de la rectitud, el trabajo, la disciplina, pero sobre todo de la unidad del amor de una madre y su hijo; a mi, y a mi hermano Betito nos diste todo aquello que sólo una madre puede dar, la vida misma, lo que haz hecho por mi en los últimos veintiséis años, no lo cambiaría por nada en la tierra ni en el cielo, este esfuerzo esta culminando, y la batalla por formar hombres de bien y de honor la supiste llevar sola con la frente en alto, pero sobre todo con la entereza que sólo puede tener una mujer, no bastarían todas las palabras del mundo para describir el amor con el que escribo estas palabras, únicamente puedo decirte que te amo, y gracias por haber sido mi madre, gracias en esta vida y en la siguiente, con toda la admiración a mi mejor profesor, tu hijo Miguel Ángel.

A Laura Elena Hernández Román.

Mi esposa

El momento de cosechar éxitos en la vida ha llegado mi amor, te doy las gracias por haberme escogido como tu compañero, como esa persona que compartirá contigo esfuerzo, dedicación, trabajo, pero sobre todo un hogar, una familia, sin tu apoyo nada de esto hubiera sido posible, me haz impulsado con tu amor, tu cariño, pero sobre todo con la

familia que hemos formado, le doy gracias al cielo por el día que te conocí, pero sobre todo por la entereza con la que llevas este matrimonio que dios unió, gracias por mis tres hermosas hijas, te amo Laura con todo mi corazón te amo.

A Laura Fernanda Quintanar Hernández.

A Sofía Quintanar Hernández.

A Alma Aurora Quintanar Hernández..

Mis hijas.

Gracias por haberme escogido como su padre, este trabajo se los dedico con mucho cariño, pero sobre todo espero que sepa inculcar en ustedes la cultura del trabajo, esfuerzo estudio, amor, amistad, respeto y dedicación, por la vida.

A Héctor Alberto Quintanar Atilano.

Mi hermano.

La vida decidió que teníamos que ser hermanos, y no sé, tal vez, hasta nosotros mismos; lo decidimos;; ¿sabes?, aunque a veces no hablamos mucho te quiero decir que eres mi ejemplo, mi amigo, mi confidente, pero sobre todo mi hermano, y sólo eso mi hermano, no puedo describir cuanto te quiero y admiro, porque somos hombres de bien, pero sobre todo de honor y de trabajo, quiero decirte que siempre contarás conmigo hasta el último día de nuestra existencia humana, y después de ella, porque el destino así lo quiso, y tal vez, sólo tal vez nosotros mismos así también lo decidimos, te amo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

Lo único que puedo decir es gracias por todo lo que ha hecho por mí, a su gente, a todos mi profesores, a mi sínodo con respecto, gracias por todo. Al Licenciado Javier Pérez Jiménez.

LA IDENTIFICACIÓN DE LOS CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, CONTENIDOS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

INTRODUCCIÓN

ÍNDICE.....1

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL PROCESO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO.

1.1 LA CONSTITUCIÓN DE 1824..... 4
1.2 EL SERVIDOR PÚBLICO EN LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843..... 9
1.3 ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES EN EL ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847..... 15
1.4 EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857..... 19

CAPITULO II

CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL PROCESO.

2.1 LITIGIO..... 23
2.2 PROCESO..... 27
2.3 PROCEDIMIENTO..... 34
2.4 JURISDICCIÓN..... 36
2.4.1 TIPOS DE JURISDICCIÓN..... 47
2.5 ACCIÓN..... 56
2.5.1 ACCIÓN Y FORMAS DE INSTAR..... 60
2.6 PRETENSIÓN..... 64
2.6.1 CARACTERÍSTICAS DE LA PRETENSIÓN..... 67
2.7 DIFERENCIA ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO..... 70
2.8 CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO..... 74

2.9 EL PROCESO ADMINISTRATIVO COMO REQUISITO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	77
--	----

CAPITULO III

MARCO LEGAL

3.1 BASE CONSTITUCIONAL.....	87
3.2 LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	113
3.3 SERVIDORES PÚBLICOS SUJETOS A RESPONSABILIDAD SEGÚN LA CONSTITUCIÓN.....	119
3.4 EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES ALCANCES Y LÍMITES DE SU APLICACIÓN SUPLETORIA EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	121

CAPITULO IV

EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

4.1 SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES CONFORME A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	126
4.2 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS AUTORIDAD COMPETENTE PARA SUSTANCIAR EL PROCEDIMIENTO RELATIVO.....	136
4.3 FORMALIDADES ESENCIALES QUE DEBEN CUMPLIRSE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	148
4.4 IDENTIFICACIÓN DE LOS CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES, CONTENIDO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	150
4.5 LA JURISPRUDENCIA COMO CRITERIO ORDENADOR DE LOS CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	158

CONCLUSIONES..... 160

BIBLIOGRAFÍA..... 162

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL PROCESO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO.

1.1 LA CONSTITUCIÓN DE 1824.

La determinación de la naturaleza de las responsabilidades de los servidores públicos, en las relaciones que se generan entre el Estado y sus trabajadores, es en principio, una cuestión de carácter constitucional, toda vez que la norma fundamental delimita los campos de sujeción de los servidores públicos y el alcance de la competencia de las autoridades dentro de un ámbito material de validez determinado, por lo que en el presente capítulo, realizaré una retrospectiva histórica de las normas constitucionales y legales que han regulado las responsabilidades de los servidores públicos en nuestro país.

A partir del establecimiento del Estado Mexicano, con el decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como *Constitución de Apatzingán*, del veintidós de octubre de 1814, "se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos que se determinaba mediante el juicio de residencia a los titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y, en general, a todo empleado público, según los disponían los artículos 59, 196 y 224 de dicho decreto."¹

Por su parte el artículo 59, de la mencionada *Constitución de Apatzingán*, dispuso que:

¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, México 1993, Páginas 41 y 42.

Artículo 59. Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacérseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento, por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

Asimismo el artículo 196 establecía:

“Artículo 196. Conocer en las causas para cuya formación debe preceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso: en las demás de los generales de división y secretarios del Supremo Gobierno en las de los secretarios y fiscales del mismo Supremo Tribunal en las del intendente general de Hacienda, de sus ministros, fiscal y asesor: en las de residencia de todo empleado público, a excepción de las que pertenecen al tribunal de este nombre.”²

Por su parte, el artículo 224 estatuyó que: el Tribunal de residencia conocerá privativamente de las causas, de esta especie, perteneciente a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia. Al respecto cabe señalar que el numeral 224, dice:

ARTÍCULO 224. El Tribunal de residencia conocerá privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes al los

² TENA RAMÍREZ Felipe, Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa, Décimo Novena Edición, México 1995, Páginas 38 y 51.

individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia.

El procedimiento señalado en el ordenamiento legal antes transcrito, era tramitado ante el Tribunal de Residencia, con una inspiración y un procedimiento heredado de la colonia para conocer el desempeño de las autoridades una vez concluidos sus cargos, dando la oportunidad a que los gobernados presentaran sus quejas a fin de evaluar su actuación.

La residencia, que tiene su origen en el derecho romano, se consagra en las Siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia en el Nuevo Mundo, terminarán arraigándose en lo que hoy es México; en donde se aplicará dicho juicio hasta llegada la independencia.

Con la promulgación de la Constitución de 1824, la cual estuvo en vigor hasta 1835, ya que no podía ser revisada sino a partir del año de 1830, según ella misma lo establecía, las reformas que empezaron a proponerse desde 1826 se reservaron para aquel año; pero ni en esas, ni las posteriores a 1830 llegaron a ser votadas por el Congreso. De tal modo que la Constitución de 1824 permaneció sin alteraciones hasta su abrogación.

Con la entrada en vigor de esta Constitución se cambió el sistema, estableciendo entre sus más notables disposiciones que el Presidente y Vicepresidente de la Federación, los secretarios del despacho, gobernadores de los estados, diputados y senadores, y demás empleados públicos, serían juzgados ante la Corte Suprema de

Justicia, y cuando el responsable fuera un miembro de ésta, conocerá de ellas un Tribunal Especial.

Las facultades para determinar las responsabilidades de los servidores públicos, reguladas por la Constitución de 1824, se dividían en dos; la primera, era una facultad concedida a cualquiera de las Cámaras como función económica y prerrogativa de sus individuos, la cual era regulada por el artículo 38, misma que concedía a las Cámaras de Senadores y Diputados, *"indistintamente la facultad de erigirse en gran jurado para conocer de las acusaciones hechas al presidente de la federación (sic), por el delito de traición contra la independencia nacional, la forma establecida de gobierno, por cohecho o soborno cometidos en el tiempo de su empleo, por impedir la realización de las elecciones de presidente, senadores y diputados, así como por impedirles a éstos el desempeño de sus funciones en los tiempos señalados para tal efecto y finalmente impedir a las cámaras el uso de cualquiera de sus facultades que se les atribuye a las mismas."*³

Por lo que respecta a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del despacho, *"podía conocer indistintamente de la Cámara de Diputados o Senadores, de los delitos cometidos por aquéllos durante el tiempo de su encargo, pues así lo estipulaba la fracción III del artículo 38 de la Constitución de 1824, misma que regulaba esta facultad que podía ser ejercida por ambas"*⁴, sin especificar en qué casos el presidente de la federación podía ser sancionado por delitos cometidos o responsabilidades incurridas; siendo esta una regulación muy sui géneris de las responsabilidades

³ TENA RAMÍREZ Felipe, Op. Cit., página 406.

⁴ TENA RAMÍREZ Felipe, Op. Cit., páginas 186 y 187.

de los miembros de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del despacho, denotándose la pobre regulación jurídica de la constitución en comento de los delitos que podían ser cometidos por estos servidores públicos.

Ahora, los gobernadores de los estados de la República según la fracción IV, del mencionado artículo 38 de la Constitución de 1824, disponía que cualquiera de las cámaras podía conocer de las infracciones cometidas por éstos a la Constitución Federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la federación, las cuales no debían ser manifestaciones contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, finalmente por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos estados, contrarias a la misma Constitución y leyes.

Siendo esta sección cuarta en sus artículos 34, 35, 36, 37 y 38 de la Constitución de 1824, la única parte reguladora de las responsabilidades de los servidores públicos del gobierno supremo, por delitos de orden político y de desobediencia al presidente de la República, sin mencionar en ningún momento, cuál será la regulación en la aplicación de las sanciones a que estaban sujetos dichos servidores públicos.

1.2 EL SERVIDOR PÚBLICO EN LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843.

Las diversas normas que en materia de responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos, sucedieron a la Constitución 1824, fueron las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* de 1843, cuya regulación se encausó fundamentalmente a las responsabilidades políticas y penales, sin reconocimiento de facultades disciplinarias de los superiores jerárquicos, posiblemente debido a que éstos tenían autoridad absoluta y discrecional de disciplina sobre sus inferiores. Lo cual analizaremos en este apartado del trabajo de tesis.

Por la naturaleza de las responsabilidades de referencia, fundamentalmente de carácter político, relativas sólo a los altos funcionarios, de lo cual no es posible identificar algún esbozo de un derecho disciplinario conforme a las disposiciones hasta aquí enunciadas, se advierte un análisis poco profundo de las responsabilidades administrativas, que es el tema que nos ocupa.

"El 23 de diciembre de 1842, siendo presidente de la República Nicolás Bravo, hizo la designación de los ochenta notables, que integraron la Junta Nacional Legislativa, siendo su principal tarea la elaboración de las Bases Orgánicas Constitucionales, según lo propuesto por el último movimiento triunfante, nombrando como presidente de dicha junta, al General Valencia, y junto con él, formaron parte de la comisión de Constitución, Sebastián Camacho, Cayetano Ibarra, Manuel Baranda, Manuel de la Peña y Peña, Simón de la Garza y el arzobispo de México."⁵

⁵ TENA RAMÍREZ Felipe, Op. Cit. páginas 403 a 405.

La mencionada junta fue el 6 de enero de 1843, acordándose por mayoría, de conformidad con la opinión del ministerio, que la misma no se limitaría a formar simples bases constitucionales, sino que se expediría una constitución. El 8 de abril de 1843, el proyecto comenzó a discutirse y sus artículos fueron aprobados casi siempre por unanimidad.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana, fueron sancionadas por Antonio López de Santa Anna (quien ya había reasumido la presidencia), el 12 de junio de 1843 y publicada el 14 del mismo mes y año. En esta última fecha fueron amnistiados, para conmemorar el advenimiento del nuevo orden, los diputados del congreso de 1824, Otero, Lafragua, Gómez Pedraza y Rivera Palacio, que por sospechosos de haber discutido en privado un proyecto federalista, permaneciendo incomunicados cuarenta y cuatro días. Durante poco más de tres años, Las Bases Orgánicas presidieron con nominal vigencia el periodo más turbulento de la historia de México.

El procedimiento de responsabilidades de los servidores públicos regulado en las Bases Orgánicas de 1843, se dividía en tres partes; la primera, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la segunda, como obligaciones del Presidente de la República y la tercera, como atribuciones de la Corte Suprema de Justicia.

La primera parte, de que se habla, se encontraba reglamentada por los artículos 73, 74, 76, 77 y 78. Así las cosas el artículo 73 enunciaba aquellos casos por los cuales los diputados y senadores eran inviolables, los que se reducían a las opiniones vertidas y votos emitidos en el desempeño de sus funciones, y en ningún tiempo ni

lugar podían ser molestados por esta causa, de esta forma los funcionarios no podían ser sujetos de ninguna responsabilidad por el desempeño de sus funciones.

El artículo 74, establecía que *“los diputados y senadores no podían ser juzgados en causas criminales civiles o penales durante el tiempo que durara su encargo y dos meses después de concluido éste”*,⁶ de tal forma, que los referidos funcionarios no eran sujetos de responsabilidad civil o penal alguna. Asimismo, el artículo 76 regulaba la facultad de cualquiera de las Cámaras para erigirse en un jurado, pues sostenía que podían conocer de las acusaciones contra sus respectivos individuos, teniendo en sus manos el poder de decidir si se formaba causa en su contra o no.

Lo anterior pone de manifiesto el poder político y social que establecieron los diputados y senadores en estas Bases Orgánicas, de ahí, mi afirmación que estas bases y las responsabilidades de los servidores públicos se sustentaron esencialmente en responsabilidades políticas y penales, sin reconocimiento de facultades disciplinarias de los superiores jerárquicos.

Destacándose este poder en el artículo 77 de las citadas bases, ya que conforme a esta norma fundamental se otorga inmunidad política a los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, consejeros de gobierno y a los Gobernadores de Departamento; de tal modo, que el control de las responsabilidades de los servidores públicos se encontraba sujeto al arbitrio de las cámaras,

⁶ TENA RAMÍREZ Felipe, Op. Cit., página 416.

en donde sus miembros podían ser juez y parte en un procedimiento de responsabilidades.

Por otra parte, para el caso del presidente de la República; las cámaras, ambas reunidas e instauradas en jurado, conocerían si hubiese lugar o no a formar causa en contra de aquél, pero con una trampa muy bien delimitada para gozo de Santa Anna, consistente en que sólo podía ser juzgado por aquellos delitos oficiales previstos en el artículo 90 y por los delitos oficiales que se hicieran en contra de todo el ministerio, o contra toda la Corte de Justicia o la Marcial, siendo el presidente de la República una figura intocable.

Pero la invulnerabilidad de las responsabilidades del presidente de la República no se acotaba hasta aquí, dado que por su encargo podía fungir como autoridad administrativa sancionadora y hasta tener la facultad de consignar ante un juez a los funcionarios públicos que faltaren en su encargo, lo anterior es visible en el título V, artículos 86, fracción VIII y 90 que establecían.

Artículo 86. Son obligaciones del presidente:...

VIII. Suspender de sus empleos y privar, aún de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses, a los empleados de gobierno y hacienda infractores de sus órdenes. Si creyere que se les debe formar causa, o que es conveniente suspenderlos por tercera vez, los entregará con los datos correspondientes al juez respectivo.

Artículo 90. Son prerrogativas del Presidente: No poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición a la independencia nacional y

forma de gobierno establecida en estas bases. Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.”⁷

Con ello es evidente el poder político del presidente sobre los empleados de gobierno; asimismo resulta evidente una contradicción con lo previsto en los artículos 77 y 86 al establecer, el primero de ellos, la facultad de que las cámaras para declarar si ha lugar o no, a formar causa en contra de los secretarios de despacho y de los consejeros siendo estos empleados de gobierno, y por su parte el artículo 86, como ya vimos establecía como obligación del presidente de la República, si creyere conveniente, instaurar y formar causa en contra de aquellos. Lo señalado evidencia el control del presidente sobre los citados funcionarios que se opusieron a su decisiones o forma de gobierno, con lo cual el procedimiento de responsabilidades de los funcionarios de gobierno estaba sujeto a los caprichos de las cámaras y del presidente de la República como forma de control político característico del sistema judicial mexicano hasta avanzado el siglo XX.

Finalmente, en su tercera parte, se encontraban enunciadas las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, enunciadas en un sólo artículo que definía sus facultades en materia de responsabilidades de los servidores públicos, pero hay que recordar que a lo largo de 162 años las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han sufrido cambios de suma trascendencia para la vida del país, como las siguientes:

⁷ TENA RAMÍREZ Felipe, Op. Cit., página 418.

Conocer en cualquiera de sus instancias de las causas criminales y civiles que se promuevan en contra de los funcionarios públicos, tendiendo cualquiera de las cámaras, facultad para declarar procedente la formación de la causa en su contra. Asimismo en todas las instancias civiles y criminales en las que el funcionario público sea la parte que impulsa el procedimiento en contra de otro, siempre que éste lo solicite en cualquier etapa procesal del negocio, aún en la citación para oír sentencia.

Tenía también facultad para conocer, en cualquiera de sus etapas, de las causas civiles y criminales instauradas en contra de ministros, agentes diplomáticos y cónsules de la República.

Ahora en las fracciones VIII y IX del artículo 118 se establecieron las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, para conocer sobre las responsabilidades de los magistrados de los Tribunales Superiores de los Departamentos de los subalternos de la Suprema Corte de Justicia y en una tercera instancia de los negocios civiles promovidos contra los gobernadores, así como y de los asuntos civiles y causas criminales de los magistrados superiores de los departamentos.

1.3 ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES EN EL ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847.

El 16 de agosto de 1846 desembarcó en Veracruz Antonio López de Santa Anna, quien desde su destierro en Cuba, venía al llamado del bando victorioso, lo acompañaba Manuel Crecencio Rejón, liberal que sostenía que la guerra con los Estados Unidos no podía ganarse solamente con las armas, sino que se necesitaba imponer instituciones parecidas a las de ese pueblo, lo esperaba en la Ciudad de México Valentín Gómez Farías, el más antiguo jefe del bando reformista.

Santa Anna tuvo que manifestarse liberal, demócrata, federalista y enemigo de la monarquía, haciendo además ataques poco velados a la influencia del clero. El General Salas acató la voluntad de Santa Anna, exteriorizada en su manifiesto, de restablecer la Constitución Federal de 1824 mientras se formulaba una nueva; expidiendo al efecto el decreto de 22 de agosto de 1824. Otro decreto de la misma fecha dispuso que además de sus funciones de constituyente, el congreso estaría plenamente autorizado para dictar las leyes sobre todos los ramos de la administración pública federal que fueran de su competencia y tuvieron por objeto el interés general.

En el seno de la comisión y del congreso, las opiniones se encendieron. *“El 15 de febrero de 1847, treinta y ocho diputados quienes encabezaba Muñoz Ledo, propusieron que la Constitución de 1824 rigiera lisa y llanamente, mientras no se reformara con arreglo a los artículos que en ella misma instituía en el procedimiento de*

revisión,"⁸ lo cual implicaba que el constituyente ante el que formulaban la solicitud, no llevara a cabo ninguna reforma.

En sesión del 16 de abril de 1847, el congreso rechazó el dictamen de la mayoría y la que tuvo lugar día 22 del mes y año antes mencionado, comenzó con la discusión del voto particular de Mariano Otero, con algunas modificaciones y adiciones, aceptadas la mayor parte por su autor, el *Acta de Reformas* terminó de discutirse el 17 de mayo, fue jurada el 21 y publicada el 22, todo del año de 1847. Para entonces el invasor había ocupado ya la ciudad de Puebla, el 9 de agosto del año en cita, un cañonazo disparado en la plaza mayor anunció a los habitantes de la capital que las tropas enemigas se aproximaban al Valle de México. El Congreso se dispersó, vencida la última resistencia en la ciudad capital, Santa Anna resignó el poder ejecutivo, para asumirlo el presidente de la Suprema Corte, D. Manuel de la Peña y Peña, quien primero en Toluca y después en Querétaro reunió los restos del gobierno nacional.

En esta última ciudad, el Congreso Federal Ordinario, elegido conforme a la convocatoria del 3 de junio de 1847, pudo iniciar sus sesiones el 30 de abril de 1848. Estaba llamado a ratificar el tratado de Guadalupe, que puso fin a la guerra con Norteamérica.

Sancionadas el Acta Constitutiva y de Reformas, por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, además de jurada y promulgada, el 21 del mismo mes y año, dicha reforma estableció, en el ámbito de responsabilidades de los servidores públicos, lo siguiente.

⁸ TENA RAMÍREZ Felipe, Op. Cit., página 420.

En el texto de tan sólo cuatro artículos, se determinó que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, erigirse en gran jurado para declarar a simple mayoría de votos, si había o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la citada constitución concedía fuero.

*“Declarada procedente la formación de causa, cuando el delito por el que se acusare al servidor público fuera del orden común, el expediente se turnaba a la Suprema Corte de Justicia, y una vez realizado lo anterior, si fuere de oficio, el Senado se erigía en jurado de sentencia, y se limitaba a declarar si el acusado era o no culpable. Para arribar a esta determinación se necesitaba el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes.”*⁹ De lo citado se advierte, que este procedimiento de responsabilidades, no contaba con la mínima regulación de los principios generales del proceso, ya que en ningún momento de dicho proceso se advierte la presencia de una ley reglamentaria, limitándose únicamente a dotar al senado, de facultades de sentencia, sin especificar los derechos u obligaciones de los funcionarios públicos. Con esto resulta evidente un retroceso en esta materia, respecto de lo regulado sobre la misma, en las Bases Orgánicas de 1843.

Aunado a que el citado procedimiento, es exclusivo de los altos funcionarios, sin especificar qué empleados de la federación son sujetos a responsabilidad, dado que dicho sistema o procedimiento sólo regula el juicio político y no así las responsabilidades cometidas durante el tiempo que dure el empleo, cargo o comisión.

⁹ TENA RAMÍREZ Felipe, Op. Cit., página 473.

Ahora bien, el presidente de la República era responsable según el Acta constitutiva y de reformas de 1847, por delitos comunes cometidos durante el ejercicio de su encargo y de los de oficio, pero con una aberrante excepción, consistente en que el acto que diera origen a dichos delitos, no estuviera autorizado por la firma del secretario. Con ello es evidente de nueva cuenta, que en su gran mayoría se trata de delitos de tipo político y no administrativo.

Finalmente, los secretarios eran responsables de las infracciones de la ley que cometieran, en actos de comisión o de omisión sin especificar el tipo de responsabilidades, ni quienes conocerían de ellas, lo cual también pone de manifiesto que la responsabilidad de estos servidores públicos era puramente de tipo político y no administrativo ni penal.

1.4 EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

La convocatoria para erigirse como Congreso Constituyente fue expedida por Juan Álvarez el 16 de octubre de 1855. De conformidad con el Plan de Ayutla, ratificado en ese punto por el de Acapulco. Para su desarrollo fue utilizado el llamado a elecciones del 10 de diciembre de 1841, que había favorecido a la mayoría liberal del Congreso de 1842. Entre las pocas variantes en ella introducidas se encontraban las siguientes: El Congreso se reuniría en Dolores Hidalgo el 14 de febrero de 1856; se contaría con un año para su cometido y no podría ocuparse sino en la Constitución y sus leyes orgánicas, así como en la revisión de los actos de la administración de Santa Anna y de la interina emanada del movimiento de independencia.

Con base en la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades, no fue posible el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria, pues independientemente de que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una minúscula parte del total de los servidores del estado; tales disposiciones tuvieron un enfoque fundamentalmente de naturaleza penal y política, dejando a un lado la responsabilidad administrativa de los trabajadores al servicio del estado.

De tal modo que el título IV de la Constitución de 1857, aparte de la responsabilidad del presidente de la República, *“sólo previó la responsabilidades de los altos funcionarios a nivel federal, así como de los gobernadores, en materia de delitos, faltas, omisiones oficiales, y delitos comunes, por lo que las únicas dos leyes que reglamentaron este título, son: La Ley Juárez, del 3 de noviembre de 1870 y La Ley*

Porfirio Díaz, del 16 de junio de 1886, mismos que no se ocuparon de las responsabilidades de los demás empleados del estado.”¹⁰

Así, las responsabilidades de los servidores públicos prevista en la Constitución de 1857, se encontraban reguladas a lo largo de seis artículos del título IV, mismo que en su diverso numeral 103 establecía que los diputados son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo cargo, siendo los puntos que por importancia destacan, los siguientes:

Los diputados del Congreso de la Unión, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, eran responsables por los delitos comunes cometidos durante el tiempo en que durara su encargo, asimismo por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio del mismo. Siendo responsables los Gobernadores de los Estados por infracciones a la constitución y leyes federales, en tanto que el presidente de la República, era responsable, sólo durante el tiempo en que durara su encargo por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

El procedimiento propiamente hablando, se llevaba a cabo de la siguiente manera: *“Cuando los delitos eran del orden común, el Congreso de la Unión erigido en gran jurado, declaraba, sólo en absoluta mayoría, si había lugar o no a proceder contra el funcionado acusado. En caso de no ser así, no se daría inicio a ningún*

¹⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 1998, Página 43.

procedimiento ulterior. Y si este fuera afirmativo, el acusado era separado de su encargo quedando sujeto a la acción de los tribunales comunes.”¹¹

Para el caso de los delitos comunes, conocía el Congreso de la Unión como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. Teniendo por objeto el jurado de acusación declarar por mayoría absoluta, si el acusado era o no culpable. Si la declaración era absolutoria, el funcionario continuaría en el ejercicio de su encargo, de lo contrario sería separado inmediatamente de su encargo y puesto a disposición de la Corte Suprema de Justicia, quien erigida en tribunal en pleno y en gran jurado de sentencia, con audiencia del reo, de un fiscal y del acusador, si lo hubiere, procedería a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley contemplare.

Cabe destacar que, una vez dictada la sentencia correspondiente por los delitos oficiales, el sentenciado no tendría la gracia de que se le otorgare el indulto. Las responsabilidades por los delitos oficiales sólo podía ser exigible durante el tiempo en que durara el encargo del funcionario y un año después de concluido éste. Bien, estas reglas tenían sólo una excepción, la regulada por el artículo 108 de la multicitada Constitución de 1857, cuya norma fundamental establecía que, en las demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

Como se observa, la idea de responsabilidad que contiene esta disposición, se manifiesta en el mismo sentido que lo establecía la Constitución de 1824, encauzada fundamentalmente a los delitos

¹¹ TENA RAMÍREZ Felipe, Op. Cit., página 624.

comunes y oficiales, no obstante que en el texto se mencionan las faltas oficiales, las cuales no fueron reguladas en las leyes secundarias, fuera del contexto penal. Debiéndose tomar en cuenta que conforme al nombre del referido título IV de la Constitución de 1857, se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos, sin que en su articulado se hiciera alusión alguna a los demás empleados de la federación.

CAPITULO II

CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL PROCESO.

2.1 LITIGIO.

La palabra litigio, encuentra su origen en el sustantivo que proviene de las voces latinas *lis*, *litis*, y *más concretamente equivale a limitum y a lite*, que significa disputa o alteración en juicio. Por su parte el lenguaje clásico forense, la define cómo exponer un asunto a controversia.

Han sido diversas las acepciones que los estudiosos del derecho han dado a la palabra litigio, se ha asociado con juicio, proceso civil, con procedimiento judicial, y aún en el presente, quedan algunos, especialmente entre los prácticos, que no precisan suficientemente la necesaria distinción de significado que debe hacerse entre tales conceptos.

De tal forma que, la existencia de conflictos interindividuales en la convivencia social por efecto de la concurrencia de necesidades y de intereses, que impulsan a los individuos a procurar su satisfacción removiendo los obstáculos que pueden oponerse y que desembocan frecuentemente en estados de incompatibilidad que son necesarios resolver. El interés consiste, en suma, en una dirección del derecho subjetivo del individuo para someter la voluntad del otro a los intereses del primero.

Para entender lo que es el litigio, es necesario referirse a su concepto, el cual no es esencialmente procesal, porque todo proceso presupone un litigio, pero no todo litigio termina en un proceso; es

decir, el litigio no tiene esencia procesal, aunque siempre sea el contenido de todo proceso.

De tal forma que el litigio entendido como el conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno y la resistencia del otro, se deslinda al concepto del proceso y procedimiento. Siendo entonces el proceso el continente y el litigio el contenido, en tanto que el procedimiento resulta ser la forma y orden que han de observarse en el desarrollo del proceso. Es por ello, que el estado de conflicto que caracteriza al litigio, existe antes, fuera e independientemente del proceso, y por tanto, no puede entenderse condicionado a la existencia de éste, que es sólo una de las vertientes de solución que para él existen.

“El litigio forma parte, en general, de los fenómenos de la conflictiva social, pues el choque de fuerzas contrarias, es una de las características más importantes de toda sociedad. Cuando este choque de fuerzas se mantiene en equilibrio, el grupo social progresa o al menos se conserva estable, pero cuando estas fuerzas son desequilibradas, ello se convertirá en un síntoma patológico social, es decir, el grupo social entrará en crisis o se estancará.”¹²

Carnelutti señala que la existencia de dos polos en ese choque de fuerzas, uno de ellos es el contrato, donde hay un pacto de fuerzas, el otro es el delito, es decir, donde el equilibrio de fuerzas se rompe. Contrato y delito presentan pues, los dos extremos de la conflictiva social. Si examinamos diversos casos o situaciones de la realidad jurídica, se nos mostrará evidente ese choque de fuerzas; por ejemplo,

¹² GÓMEZ LARA Cipriano. Teoría General del Proceso, Editorial Oxford, México 2001. Páginas 1 y 2

en el matrimonio hay un choque de fuerzas entre marido y mujer; y así sucede en la compraventa, entre el comprador y el vendedor, o en el arrendamiento, entre el arrendador y el arrendatario; el punto de equilibrio en esas relaciones, implica la subsistencia del vínculo y la estabilidad; por el contrario, el choque violento de dichas fuerzas ocasionará el rompimiento del equilibrio, y por tanto de la relación y del vínculo.

De tal modo que el proceso viene a ser un instrumento de solución de los conflictos suscitados en la convivencia social, el cual permite el mantenimiento de ese equilibrio de las relaciones jurídico sociales contrapuestas, que si chocan, ponen en riesgo la paz social. De ahí la exposición de Carnelutti al decir que el litigio es un conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia del otro.

Finalmente, Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, ha sugerido un concepto más amplio del litigio, deliberadamente vago, para que pueda aplicarse a todo tipo de conflicto, definiéndolo como *"el conflicto jurídicamente trascendente, que constituye el punto de partida o causa determinante de un proceso, de una autocomposición o de una autodefensa."*¹³

En razón de todo lo expuesto, estimo que el concepto de litigio puede aplicarse a todo tipo de conflicto, sin tener que recurrir a otras denominaciones, como las de controversia o desacuerdo, y sin tener que ampliarlo hasta hacerlo deliberadamente vago; para ello, basta con no limitar los intereses en conflicto a los únicamente patrimoniales,

¹³ ALCALÁ ZAMORA y CASTILLO Niceto, Proceso. Autocomposición y Autodefensa, México, UNAM, 1970. Pagina 18.

a los referidos a bienes o cosas que forman parte del patrimonio de las personas en litigio, sino hay que relacionarlas también con las funciones que corresponden a las partes. Es evidente que los intereses contrapuestos en un conflicto penal y administrativo no son los patrimoniales de las personas que tienen a su cargo el desempeño de funciones de agente del Ministerio Público o de la Administración Pública, sino que son los intereses objetivos de las funciones que les compete como órgano del estado.

Así el Ministerio Público tiene interés jurídico en la persecución de los delitos. En tanto que la Administración Pública, tiene interés jurídico en la defensa de la legalidad de sus propios actos. Son precisamente estos intereses jurídicos objetivos, y no los patrimoniales de las personas que tienen a su cargo las funciones mencionadas, los que entran en la colisión de los del inculpado y su defensor en el proceso penal, y los del particular en el administrativo, para configurar, en cada caso, el litigio.

2.2 PROCESO

Con cierta frecuencia, las expresiones juicio, procedimiento y proceso se utilizan como sinónimos. Sin embargo, estas expresiones han correspondido a etapas diversas de la evolución del derecho y de la doctrina procesal, y aunque con ellas aparentemente se designa al mismo fenómeno, se debe advertir que tienen un significado histórico, cultural y doctrinal diferente.

“El proceso puede ser analizado desde diferentes puntos de vista. Si se examina cómo se desarrolla, se estará contemplado su o sus procedimientos. Si se estudia para qué sirve el proceso, se estará enfocando su finalidad (como medio de solución al litigio). Pero si se reflexiona sobre qué es el proceso, se estará analizando su naturaleza jurídica.”¹⁴

De esta forma, trataré de estudiarlo brevemente en su finalidad, para poderlo utilizar en el procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Cuando es utilizada la palabra proceso, se alude a una sucesión de actos, vinculados entre sí, respecto de un objeto común. En el proceso jurisdiccional la finalidad que relaciona los diversos actos es la solución de una controversia entre partes que pretenden, en posiciones antagónicas, que se les resuelva favorablemente sus respectivas reclamaciones, deducidas ante un órgano que ejerce facultades jurisdiccionales.

¹⁴ OVALLE FABELA José. Teoría General del Proceso, Editorial Harla Segunda Edición, México 1994, Página 174.

A su vez, el desempeño de facultades jurisdiccionales entraña una aptitud legal para aplicar la norma jurídica general, abstracta e impersonal, a situaciones concretas en controversia, para determinar quien tiene la razón total o parcial, entre las partes que han deducido sus pretensiones ante el órgano estatal facultado para resolver el litigio. *“Es el proceso, enteramente dinámico, el órgano jurisdiccional, y quienes acuden ante él, desarrollan una actuación preliminar al dictado de un fallo con el objetivo antes indicado de resolver la controversia planteada.”*¹⁵ Al conjunto de todos esos actos es a lo que se le denomina proceso.

En algunas ocasiones se ha utilizado el vocablo proceso como sinónimo de procedimiento, cuando lo cierto es que no existe sinonimia entre estos conceptos, puesto que procedimiento es la relación o modo de obrar. Es decir, marca una serie de hechos acaecidos en la realidad como consecuencia del desenvolvimiento del proceso en la actuación concreta. En el proceso, se contemplan las diversas etapas en abstracto y el procedimiento es concreto. En el proceso se previene una secuela ordenada al desempeño de la función jurisdiccional, mientras que en el procedimiento, se ha pretendido apegar a esa secuela pero con todos los matices e individualidad que impone el caso real.

El proceso, es el desarrollo regulado por la ley de todos los actos concatenados cuyo objetivo es que se diga o se aplique el derecho a favor de quien tenga la razón total o parcial. El procedimiento, es el desarrollo real de un caso en que se ha planteado una determinada controversia. El proceso, es un todo o si se quiere una institución, está

¹⁵ ARELLANO GARCÍA Carlos. Teoría General del Proceso, Editorial Porrúa, México 2001, Páginas 3 - 5.

formado por un conjunto de actos procesales que se inician con la presentación y admisión de la demanda, y termina cuando concluyen los diferentes recursos o juicio de amparo que la ley prevé.

Cipriano Gómez Lara, define al proceso como el resultado de una verdadera suma procesal, la cual esquematiza con la fórmula que a continuación se detalla:

$$"A + J + a \text{ terceros} = P$$

*Fórmula que comprende la suma procesal, y significa que la **Acción**, más la **Jurisdicción**, más la **actividad de terceros**, da como resultado al **Proceso**.*"¹⁶ En realidad, el proceso jurisdiccional no es más que un complejo de actos del estado, de las partes y de los terceros extraños a juicio. Los actos del estado son en pleno uso de la jurisdicción que le fue encomendada por el ciudadano para salvaguardar los derechos subjetivos de cada uno de sus pobladores, de terceros o del propio estado, los actos que realizan las partes interesadas son definidas como acciones.

Es por ello que al ser analizado el proceso como una finalidad, con base en la fórmula que otorga Cipriano Gómez Lara, definiremos si el procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, cumple con los requisitos que hemos enunciados en los párrafos que anteceden.

Por su parte, el maestro José Becerra Bautista en su obra intitulada *El Proceso Civil en México*, establece que el proceso es una relación jurídica entre: juez, actor y demandado. Además, asimismo

¹⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, Página 2574, México 2001.

dentro de dicha obra, el citado maestro hace diversas menciones sobre tratadistas que han investigado el tema.

Por su parte, el maestro Gabino Eduardo Castrejón García, en su obra *Derecho Procesal Administrativo* establece que la relación jurídica entre el Estado, como sujeto capaz de derechos y obligaciones y el ciudadano, también sujeto de derechos y obligaciones. Que según Hugo Rocco, la serie de relaciones especiales, de mutuos derechos y de deberes jurídicos de derecho público, en cuanto surgen con ocasión del proceso, pueden llamarse relaciones jurídicas procesales. Y como los sujetos del proceso son tres: actor, demandado y órgano jurisdiccional, éstos constituyen los sujetos de la relación jurídica procesal.

Asimismo el mencionado maestro dice que la doctrina unánime atribuye a la relación jurídica procesal los siguientes caracteres:

I. De derecho público, ya que se origina entre los particulares y el Estado, que actúa como Poder en ejercicio de una potestad pública: la potestad jurisdiccional.

II. Autónoma, porque es del todo independiente del derecho sustantivo hecho valer.

III. Trilateral, en cuanto se establece entre el autor y el Estado y entre éste y el demandado.

IV. Tiene un objetivo particular, pues existe una pretensión del actor y otra del demandado, normalmente antitética, el Estado-Juez la

realización de la norma jurídica abstracta; que es el objeto del proceso.

V. Compleja, toda vez que comprende toda una serie de facultades aisladas, obligaciones y cargas de las artes y de los órganos jurisdiccionales, que constituyen el proceso mismo.

VI. Dinámica o progresiva y no estática, en virtud de que se desarrolla con actos sucesivos de las partes y de los órganos jurisdiccionales.

VII. Unitaria, en cuanto a que esta multiplicidad de facultades y obligaciones y cargas sucesivas, se funde y reúnen en una relación idealmente única, que trae vida con el ejercicio de la acción judicial, mediante la demanda y se extingue con la sentencia.

VIII. Finalmente para Calamandrei, es una relación que supone la colaboración de las partes, como en el deporte, por que no obstante que los contendientes luchan entre ellos, para obtener el triunfo, debe sujetarse a las reglas del juego, sin las cuales no es posible llevarlo adelante.

Además el citado maestro afirma que según Chiovenda, para que pueda haber relación jurídica procesal, no bastan que existan los tres sujetos: órgano jurisdiccional, actor y demandado, sino que éstos deben reunir ciertos requisitos de capacidad, siendo los siguientes: Para los órganos jurisdiccionales, la competencia; para las partes, capacidad procesal, capacidad para representar a otro, y en algunos casos; capacidad para pedir en nombre propio la actuación de la

voluntad que garantice un bien a otro (a lo cual denomina substitución procesal). En casos especiales no deben existir circunstancias que una parte pueda hacer valer como impedimento para la constitución de la relación procesal.

“Pero, para que el proceso pueda llegar a su fin, se requiere, el impulso procesal, es decir, la actividad necesaria de las partes para que el proceso avance. Excepcionalmente, también la actividad del juez puede impulsar el desarrollo del proceso.”¹⁷

Como ejemplo de la citada actividad excepcional del juez, se cita aquella actividad que realiza un juez de distrito en los juicios de garantías sujetos a su conocimiento y el cumplimiento de las ejecutorias de amparo que son de interés público, tal y como lo establece la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo a lo expuesto, puedo afirmar que, el proceso es el método que siguen los órganos jurisdiccionales, para definir la existencia del derecho de la persona que demanda, frente al Estado, a ser tutelada jurídicamente, y para otorgar esa tutela en el caso de que tal derecho exista. Lo anterior puede ser desglosado de la siguiente forma: toda persona que se halla en un conflicto de intereses frente a otra (o inclusive en la simple necesidad de lograr certeza respecto a los propios intereses frente a cualquiera que sea menester) tiene una aspiración a que esos intereses le sean tutelados y protegidos; para ello, requiere formalizar una pretensión a fin de que sus aspiraciones externadas sean escuchadas y atendidas. Si tal pretensión se

¹⁷ CASTREJÓN GARCÍA Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. Cárdenas Editor y Distribuidor, Primera Edición, México 2001.

acomoda a una disposición de ley, o a otra disposición de derecho aunque no sea ley en estricto sentido, se calificará esa pretensión como fundada y, en caso de que no encuadre, se calificará tal pretensión de infundada. Estas son las nociones más sencillas que se ponen como base para entender la diversa concepción del proceso, que resulta ser un instrumento de satisfacción de pretensiones.

2.3 PROCEDIMIENTO

El maestro Rafael de Pina, en su libro que lleva por título *Derecho Civil Mexicano*, nos indica que el procedimiento es el conjunto de formalidades y trámites que está sujeto a la realización de los actos civiles, procesales, administrativos y legislativos. Asimismo, señala que la palabra procedimiento, referida a las formalidades procesales, "es sinónima de la de enjuiciamiento; como la de proceso, lo es a la de juicio. Que el procedimiento constituye una garantía de la buena administración de la buena administración de justicia; y que la violación a las leyes del procedimiento pueden ser reclamadas en la vía de amparo directo."¹⁸

Por su parte, el maestro José Castillo Larrañaga, en su obra, *Derecho Procesal Civil*, afirma esencialmente que en el lenguaje común el procedimiento expresa la manera de hacer, la serie de reglas técnicas, legales, etc, que regulan una determinada actividad humana. Que en el lenguaje forense la palabra procedimiento se emplea inapropiadamente como sinónimo de juicio, pleito y de proceso. Pero no obstante lo anterior dicha palabra, tiene una significación clara y precisa, pues expresa la forma exterior del proceso, la manera de cómo la ley regula las actividades procesales, la forma o el reto a que éstas deben sujetarse.

Por lo que no debe confundirse, el proceso con el procedimiento, pues son conceptos distintos, aunque muy estrechamente relacionados. Prácticamente, no hay proceso sin procedimiento, ni procedimiento que no manifieste la existencia de un proceso.

¹⁸ DE PINA VARA Rafael, *Derecho Civil Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1973, Página 407.

Que los procedimientos judiciales se clasifican en dos grandes grupos, esto es, en singulares y universales; los primeros recaen sobre un derecho o un bien singular, o sobre un conjunto de bienes y derechos que no comprenda la universalidad de los bienes o derechos de una persona; en tanto que los segundos, recaen sobre la universalidad de bienes o derechos.

Igualmente el citado maestro en su obra ya mencionada, sostiene por una parte que, los procedimientos universales se diferencian de los singulares en que en éstos, se ventilan acciones o derechos determinados y concretos, y en aquéllos todos los que contra la universalidad de bienes y derechos de una persona tienen sus herederos o acreedores.

Que los procedimientos universales se clasifican en *"inter mortis causa; los singulares en ordinarios y extraordinarios. Los extraordinarios se clasifican, a su vez, en ejecutivos, sumarios (de alimentos, interdictos, etc.), que se caracterizan más que por la brevedad de sus trámites, por el predominio de la oralidad sobre la escritura, y especiales (arbitraje, responsabilidad de los servidores públicos, monitorios, etc.)"*¹⁹

Conforme a lo anterior, es evidente que el procedimiento resulta ser un conjunto de actos formales que establece la ley, cuyo cumplimiento y apego tanto por la autoridad como por las partes que intervengan en él, garantiza la impartición de justicia y de equidad entre las mismas.

¹⁹ CASTILLO LARRAÑAGA José. Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, México 1982, Página 387 y 388.

2.4 JURISDICCIÓN

Significación gramatical de jurisdicción.

Gramaticalmente, el vocablo jurisdicción es considerado como el poder estatal para juzgar, a su vez la palabra juzgar que proviene de la expresión "*judicare*", significa el decidir una cuestión como juez o árbitro.

Así las cosas el vocablo jurisdicción tiene varios elementos que lo caracterizan, y que saber, son:

- a) Constituye un atributo que implica potestad, imperio, poder. Ello quiere decir que, quien posee la jurisdicción, tiene una prerrogativa de imponer su voluntad sobre otros.
- b) El mencionado atributo se confiere al Estado, esto es, a la persona jurídica que actúa como juez o árbitro.
- c) El Estado, actúa a través de órganos siendo que en el caso de la jurisdicción, dichos órganos son los jueces o árbitros.
- d) La actuación de los jueces o árbitros, consiste en decidir en una cuestión de contradicción o antagonismo en que se encuentran los interesados que acuden ante el juez para que se les haga justicia, es decir, que se le de, lo que a cada quien le corresponde.

Origen Romano de la Jurisdicción.

Según el tratadista Eugene Petit, “en el derecho romano existían funcionarios encargados de la organización judicial a los que se les daba la denominación genérica de magistrados, los cuales estaban investidos de una potestas o imperium.”²⁰ Tal potestad o imperio, a su vez, se subclasificaba en varias atribuciones:

1. El “*imperium merum*”, que consistía en la potestad del magistrado para administrar y desempeñar atribuciones de policía, dentro de este género tenía la potestad de infringir castigos corporales.

2. El “*imperium mixtum*”, que abarca la potestad consistente en el “*imperium merum*” y la potestad que implica la administración de justicia. En sentido más restringido, es la autoridad necesaria para administrar justicia.

3. La “*jurisdictio*”, era la facultad que el magistrado poseía para decir el derecho. Etimológicamente, la palabra “*jurisdictio*”, compuesta formada por los vocablos “*jus*” y “*dicere*” que significa “*decir el derecho*”. En el derecho romano “*decir el derecho*”, tenía una significación amplia y una significación restringida. En forma amplia implicaba la potestad del magistrado de proponer una regla de derecho para resolver controversias. En efecto los magistrados publicaban edictos que contenían reglas aplicables a todos los ciudadanos. En esta potestad se encuentra la facultad de los jueces para establecer reglas generales que sirvieran para resolver controversias. En nuestro derecho mexicano, esta equivale a la jurisprudencia obligatoria. En su acepción restringida la “*jurisdictio*”

²⁰ EUGENE Petit, Tratado Elemental de Derecho Romano. Editorial Saturnino, traducción de José Fernández González, 1924. Página 613.

consistía en resolver una controversia planteada mediante la aplicación de las normas jurídicas existentes.

Desde el Derecho Romano la "*jurisdictio*", podía encontrarse al árbitro o a varios árbitros, que eran los particulares designados para cada asunto y cuya misión terminaba en cuanto se pronunciaba sentencia.

También se encargaba normalmente al juez o jueces que integraban los tribunales permanentes.

Así tenemos que, los elementos característicos de la "*jurisdictio*" romana, consistía en lo siguiente:

- a) Era una potestad de los magistrados encargados de decir el derecho.
- b) Los referidos magistrados podían ser simples particulares, árbitros; o podían ser los jueces como miembros permanentes de la organización judicial.
- c) Los citados Magistrados podían sujetarse a las normas jurídicas preexistentes y de esa manera resolver la controversia ante ellos planteada. Esta era la jurisdicción en sentido estricto. En un sentido más amplio, los jueces podían establecer normas generales para resolver controversias futuras, lo cual equivale en nuestro derecho, como ya se señaló a la jurisprudencia obligatoria para casos futuros.

Asimismo cabe señalar que existen diversos criterios doctrinales acerca de lo que debe entenderse por jurisdicción, entre ellos los

siguientes: por jurisdicción, según procesalista Giuseppe Chiovenda, la jurisdicción es la *“función del estado que tiene por fin la actuación de la voluntad concreta de la ley mediante la sustitución, por la actividad de los órganos públicos sea al afirmar la existencia de la voluntad de la ley, sea al hacerla prácticamente efectiva.”*²¹

Del concepto doctrinal anterior, se puede hacer las siguientes observaciones discrepantes.

- a) La ley no es la única fuente del derecho en la que se pueda fundar una resolución jurisdiccional.
- b) No se incluye la posibilidad de intervención de los árbitros particulares en el desempeño de la función jurisdiccional.
- c) No hay una verdadera sustitución a la actuación de los particulares y a otros órganos del estado, pues éstos, simplemente, ya no pueden hacerse justicia así mismos y la administración de justicia corresponde al estado, a través de sus órganos o por conducto de particulares que coadyuvan con él.
- d) No se precisa la función jurisdiccional, es decir el derecho frente a los casos controvertidos.
- e) Tampoco se incluye la dicción del derecho que va a sentar precedente para crear la norma general que, jurisprudencialmente, servirá para resolver casos futuros.

²¹ REVISTA DE DERECHO PRIVADO. Instituciones de Derecho Procesal Civil, Madrid, 1954, Vol. II. Página 2.

Para el procesalista italiano Ugo Rocco, la jurisdicción es *"la actividad con que el estado a través de los órganos jurisdiccionales, interviniendo a petición de los particulares, sujetos de intereses jurídicamente protegidos, se sustituye a los mismos en la actuación de la norma que tales intereses ampara, declarando, en vez de dichos sujetos, qué tutela concede la norma a un interés determinado, imponiendo al obligado, en lugar del titular del derecho, la observancia de la norma y realizado mediante el uso de su fuerza coactiva, en vez del titular del derecho, directamente aquellos intereses cuya protección está legalmente declarada."*²²

Al respecto cabe las siguientes observaciones:

- a) Se omite hacer referencia a la posibilidad de que la jurisdicción sea ejercida por los árbitros en coadyuvancia con la actividad estatal.
- b) Se menciona *"petición de los particulares"*, y con ello se excluyen los supuestos en que el órgano jurisdiccional está facultado para intervenir oficiosamente.
- c) Los órganos del estado pueden estar sometidos a quien desempeña la función jurisdicción.
- d) Se dice que la función jurisdiccional tiende a amparar interese, pero esa función, también se despliega cuando esos intereses no existieron o no se demostró que existieran.

Por su parte, los procesalistas mexicanos José Castillo Larrañaga Rafael de Pina y José Becerra Bautista, consideran, por lo que hace al primero de los nombrados, *"que la jurisdicción es la*

²² TRADUCCIÓN DEL LICENCIADO TENA Felipe de J. Teoría General del Proceso Civil, Editorial Porrúa, S.A., México, 1959.

actividad del estado encaminada a la actuación del derecho objetivo, mediante la aplicación de la norma general al caso concreto, de donde puede deducirse, a veces, la necesidad de ejecutar el contenido de la declaración formulada por el juez, y entonces la actividad jurisdiccional es no solo declarativa sino también ejecutiva."²³

De lo anterior se observa lo siguiente:

- a) No se precisa que la actividad del estado puede desarrollarse directamente a través de los jueces o indirectamente por conducto de los árbitros.
- b) No se señala que la actividad del estado puede estar encomendada, en lo jurisdiccional a entidades que no tienen el carácter de jueces, desde el punto de vista formal, por pertenecer al poder ejecutivo o al legislativo.
- c) Si omite precisar el elemento esencial que distingue a la función jurisdiccional de la función administrativa, pues aún cuando ambas constituyen la aplicación de la ley, el elemento esencial de la función jurisdiccional en la solución a la controversia planteada.
- d) La ejecución de la resolución dictada ya no es jurisdicción sino una actividad administrativa desde el punto de vista material, en la que se aplica la norma jurídica individualizada establecida en la sentencia.

El maestro Rafael de Pina afirma que la jurisdicción es *"la potestad para administrar justicia atribuida a los jueces quienes la ejercen aplicando las normas jurídicas generales y abstractas a los*

²³ CASTILLO LARRAÑAGA José y DE PINA Rafael. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, S.A., México, 1978. Página 59.

casos concretos que deben decidir."²⁴ Al respecto se considera que en el concepto anterior:

- a) Se excluye como titulares para administrar justicia los que no tienen el carácter de jueces y a los que en su calidad de árbitros pueden también decir el derecho.
- b) Los titulares de la jurisdicción al decir el derecho no se limitan a aplicar normas jurídicas y abstractas, pues también cabe la aplicación de normas jurídicas individualizadas, como pueden ser las contenidas en un contrato, en un convenio en una declaración mortis causa o intervivos, como un testamento.
- c) No se alude a la existencia de una controversia.

El Maestro Jesús Becerra Bautista dice que, la jurisdicción es *"la facultad de decidir, con fuerza vinculatoria para las partes, en una determinada situación jurídica controvertida."*²⁵

Al respecto cabe formular las siguientes aclaraciones:

- a) No se señala quien es el titular que posee *"la facultad de decidir"* cuyo título lo es, un órgano del estado con facultades jurisdiccionales o bien, un particular con facultades jurisdiccionales para resolver como árbitro.
- b) La jurisdicción no solo es una *"facultad"* sino también una obligación del órgano encargado de administrar justicia.

²⁴ CASTILLO LARRAÑAGA José y DE PINA Rafael. Op. Cit. Página 59.

²⁵ BECERRA BAUTISTA Jesús. *El Proceso Civil en México*, 6ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1977 Página 5.

- c) La fuerza vinculatoria de la sentencia, no solo se reduce a las partes, pues hay sentencias que producen efectos contra terceros, como sucede en las cuestiones relativas al estado civil de las personas y a las de valides o nulidad de las disposiciones testamentarias en cuyos casos la presunción de cosa juzgada, produce efectos contra terceros.

Asimismo, el maestro Cipriano Gómez Lara afirma que la jurisdicción debe entenderse como *"la función soberana del estado realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia mediante la aplicación de una ley general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo."*²⁶

En el concepto anterior:

- a) No se precisa que el estado puede ejercer la jurisdicción directamente o mediante particulares, quienes pueden fungir como árbitros en las condiciones y circunstancias que el estado lo permita.
- b) En el desempeño de la jurisdicción, la actuación del órgano jurisdiccional no sólo se limita a intervenir en el momento de dictar sentencia, sino que actúa a lo largo del proceso.
- c) En la jurisdicción no solo se aplica la ley general al caso concreto en controversia, sino también se aplican normas individualizadas, como son las que pueden

²⁶ GÓMEZ LARA Cipriano. Op Cit., Página 101.

estar contenidas en otra sentencia, en un contrato, en un convenio o en una declaración de voluntad, entre otras.

- d) Resulta inconducente que se afirme que se trata de una "*función soberana*" pues al ejercer el estado la jurisdicción, lo hace con potestad, con imperio, imponiendo su voluntad con o sin la voluntad de los sujetos que han acudido ante él para que se les diga el derecho frente a la situación concreta controvertida, ya que tiene facultad para actuar supraordenadamente frente a los gobernados o frente a los órganos del estado que en ese momento se encuentran en un plano inferior al órgano que ejerce la función jurisdiccional.

Consecuentemente, se puede afirmar que la jurisdicción es el conjunto de atribuciones que tiene el estado, para ejercerlas, por conducto de algunos de sus órganos o por medio de árbitros, con aplicación de normas jurídicas generales e individualizadas, a los diversos actos y hechos que se susciten con motivo del planeamiento de posiciones concretas en controversia. Siendo los componentes de este concepto, para una mejor comprensión del mismo, se cita lo siguiente:

El vocablo atribuciones es más amplio, puesto que es genérico y abarca tanto derechos como obligaciones. El sujeto que ejerce atribuciones, cumple obligaciones y ejercita sus derechos. Alcanza por tanto, derechos y obligaciones, pues, ya hemos dicho que, quien ejerce la función jurisdiccional no sólo tiene el derecho de hacerlo, sino también obligación de actuar.

Se alude a un conjunto de atribuciones, pues el desempeño de la función jurisdiccional, no se agota en un solo acto del órgano jurisdiccional, sino que, en virtud de la controversia planteada, a lo largo de todo un proceso, va a tener que resolver constantemente mediante el dictado de autos, decretos, interlocutorias y demás resoluciones. Es más, puede suceder que, el proceso no llegue a la sentencia definitiva y por ello no vamos a decir que no hubo jurisdicción.

Por otra parte, el titular nato de la función jurisdiccional lo es el estado. En efecto, el estado es el tenedor de la soberanía, del imperio o de la potestad; por tanto, si se trata de imponer la voluntad del juzgador a las voluntades de los sujetos que ha sometido su asunto a la jurisdicción respectiva, se requiere de esa facultad o don potestativo que sólo el estado tiene dentro de la organización moderna de las comunidades humanas.

El estado que es el todo social organizado jurídicamente en un país determinado, divide sus atribuciones entre diferentes órganos que lo representan en cada esfera de atribuciones. Existiendo dentro de la organización, la función jurisdiccional desde el punto de vista material, aunque desde el punto de vista formal, pertenezcan a un poder legislativo o ejecutivo, diferente al judicial. Por este motivo, no se habla de jueces, pues, hay problemas controvertidos que se encomiendan a órganos del estado que pertenecen al poder ejecutivo como son el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las Juntas de Conciliación y Arbitraje etcétera. Por supuesto que lo mas normal es que, al poder judicial se le encomienden funciones jurisdiccionales

pero, también pueden encomendárseles funciones que, desde el punto de vista material no son típicamente jurisdiccionales por no haber situación concreta sujeta a controversia.

En esa virtud, las funciones jurisdiccionales no son sólo ejecutables por conducto de los órganos del estado, existe otro medio por el cual pueden realizarse las referidas funciones como el arbitraje, en la que pueden fungir como árbitros los particulares sin ninguna investidura judicial. De lo anterior se desprende que las funciones jurisdiccionales, no se limita a la intervención del órgano jurisdiccional a la aplicación de normas generales pues, ya se ha dejado asentado que para la resolución de controversias, no sólo se está a lo dispuesto en las normas jurídicas generales, sino también a lo determinado por las jurídicas individualizadas que rigen a las partes en la controversia.

La intervención del órgano estatal o del árbitro privado, en el desempeño de la función jurisdiccional, no se limita al dictado de la sentencia y posteriormente a su posible ejecución, en su caso. Por el contrario, el órgano jurisdiccional es el conducto de todo proceso y ha de pronunciarse a través de todo el proceso alrededor de los diversos actos jurídicos y hechos que lo conforman.

El desempeño de la función jurisdiccional tiene como causa determinante la existencia de posiciones concretas de las partes, que pugnan entre sí en una problemática de controversia o antagonismo, que deberá ser resuelta por el órgano jurisdiccional.

2.4.1 TIPOS DE JURISDICCIÓN

El maestro Carlos Arellano García, clasifica a la jurisdicción como, sigue:

a) Jurisdicción voluntaria y jurisdicción contenciosa

Desde el punto de vista de la existencia o inexistencia de controversia se ha establecido una diferencia entre la jurisdicción voluntaria y la contenciosa. En la jurisdicción voluntaria no existe controversia. Los interesados acuden ante el órgano del estado encargado del desempeño de la función jurisdiccional para solicitarle su intervención por derivarse del derecho objetivo la necesidad de la intervención del órgano jurisdiccional pero, sin que haya promovida, entre partes, una cuestión contradictoria o controvertida.

“Ahora bien, la jurisdicción voluntaria comprende todos los actos en que por disposición de la ley o por solicitud de los interesados se requiere la intervención del juez, sin que esté promovida ni se promueva cuestión alguna entre partes interesadas.

Por tanto, la jurisdicción voluntaria se caracteriza porque quienes, solicitan la intervención del juez no tienen planteadas posiciones antagónicas que haya de resolver el juzgador.

En sentido estricto, material, no es jurisdicción, pues una cuestión fundamental en ella es que se diga el derecho frente al antagonismo entre partes planteado ante el juzgador. Sólo podría considerarse jurisdicción desde el punto de vista formal o sea, del órgano que interviene. En este caso es necesaria la intervención del

juez, por tanto, se trata de una función jurisdiccional desde el punto de vista formal, aunque desde el punto de vista material, estamos en presencia del desarrollo de una función administrativa.

Ahora, en la jurisdicción contenciosa, diametralmente opuesta a la anterior, es menester la existencia de una controversia entre partes, lo cual originará el típico desempeño de la función jurisdiccional desde el punto de vista material, aunque desde el punto de vista formal fuera otro órgano del estado, y no así el poder judicial, quien desempeñará la función jurisdiccional. Por tanto la jurisdicción contenciosa es la típica jurisdicción.

El adjetivo calificativo contenciosa deriva de la expresión contención que significa, en la acepción usada, lucha, batalla, combate, enfrentamiento, litigio, controversia, pugna y, en suma, alude a la presencia necesaria de una situación concreta en la que los sujetos reclaman, hechos y derechos en posición de antagonismo.

La jurisdicción contenciosa es la típica jurisdicción pues, la voluntaria, en sentido estricto excede de la jurisdiccional que tiene como elemento de definición la presencia de la controversia. Por tanto en la llamada jurisdicción voluntaria, más que jurisdicción hay administración y en la jurisdicción contenciosa hay una indiscutible jurisdicción.

b) Jurisdicción federal, local y concurrente.

La coexistencia de diversas jurisdicciones desde el punto de vista de autoridades judiciales estatales y federales da lugar al criterio

clasificativo que producen los tres tipos de jurisdicción de que nos ocuparemos en este inciso:

- a) *Jurisdicción Federal, que es la que corresponde al Poder Judicial de la Federación.*
- b) *Jurisdicción Local, que es la que corresponde a cada uno de los Poderes Judiciales de los Estados de la República y del Distrito Federal.*
- c) *Jurisdicción Concurrente, es aquella en la que se permite intervenir en el mismo género de asuntos, al Poder Judicial de la Federación o al Poder Judicial de la entidad federativa de que se trate (por tener competencia territorial).²⁷*

En la jurisdicción concurrente, el actor decide si el asunto lo somete al órgano judicial federal o al estatal, al concederse a ambos la facultad de ejercer jurisdicción.

La organización política de nuestro país como Federación, deriva de lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que *es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todos lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de ésta ley fundamental . . .*, concediendo la distribución de las atribuciones al poder público, entre Federación y Estados la de realizar conforme a las reglas establecidas en las constituciones federal y estatales, por así prevenirlo el artículo

²⁷ ARELLANO GARCÍA Carlos. Op. Cit. Páginas 342, 343, 344 y 345.

41 del Documento Supremo. En este ordenamiento, se menciona la coexistencia de poderes federales y poderes de los Estados de la República cuya distribución de atribuciones se realiza a través de las Constituciones Federal y estatales, pues estas estarán subordinadas a la Constitución Federal, por establecerse su supremacía en el citado artículo 41 y 133 de la carta magna que nos rige.

Entonces, en caso de una situación de convergencia no autorizada, en jurisdicción no concurrente, de atribuciones de jueces federales y locales, la Constitución Federal será la que dé la pauta de solución por la supremacía que le corresponde. La regla general para determinar si es jurisdicción local o federal, se encuentra contenida en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

c) Jurisdicción civil, mercantil, laboral, penal, administrativa, fiscal y de amparo.

Como cuestión previa, cabe decir, que el "*derecho*", es el conjunto de normas jurídicas bilaterales, heterónomas, externas y coercitivas que tienden a ser posible la comunicación humana.

Existe una infinidad de normas jurídicas que pueden clasificarse desde muy diversos criterios. Uno de ellos es la coordinación de las normas jurídicas por la materia, se han dividido las normas del derecho de diversas ramas jurídicas, como: el derecho civil, el derecho mercantil, el derecho constitucional, el derecho penal etcétera.

En el derecho interno del estado, suele distribuirse la jurisdicción entre diversos órganos del mismo, según la materia sobre la cual

verse la controversia y se ha estructurado una distribución de atribuciones para conocer de los asuntos civiles, mercantiles, penales, labores, administrativos, fiscales y de amparo.

Así en el derecho procesal mexicano, la materia civil y mercantil se encomienda a los juzgados y tribunales con jurisdicción en la materia civil *lato sensu*. Por su parte, de la materia penal se encargan los jueces y tribunales llamados mixtos de primera instancia. En el Distrito Federal esta jurisdicción la tienen los juzgados mixtos de paz en asuntos civiles y mercantiles de cuantía menor y en asuntos penales de delitos de menor envergadura.

Las controversias laborales, según lo establecido en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de su ley reglamentaria, es decir, la Ley Federal del Trabajo, están sometidas a la jurisdicción de las Juntas de Conciliación y las de Conciliación y Arbitraje, en el ámbito local y en materia federal a las Juntas Federales de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje, así como también al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, estos órganos administrativos conociendo de su respectiva competencia.

Por lo que respecta a los conflictos de carácter fiscal corresponde dirimirlos al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en cuanto a la jurisdicción fiscal local, los estados integrantes de la federación ya han organizado su respectiva jurisdicción fiscal local. Ahora bien, las controversias contenciosas administrativas, en varias entidades del país así como en el Distrito Federal, se han encomendado a los tribunales de lo contencioso administrativo que se han constituido para conocer de las

controversias que se susciten por la aplicación de las disposiciones administrativas.

Finalmente, los problemas sobre constitucionalidad e inconstitucionalidad y legalidad de los actos de autoridad, presuntamente conculcatorios de los derechos subjetivos públicos de los gobernados, corresponden al juicio de amparo y se ha dado jurisdicción nata al Poder Judicial de la Federación con la realización esporádica de una colaboración de los poderes judiciales estatales, en los casos permitidos por la Ley de Amparo.

De tal forma que este criterio clasificativo enfoca las controversias según la rama del derecho en la que se produzcan, para que la resolución de ellas quede a cargo de un tribunal o juzgador de jurisdicción especializada.

d) Jurisdicción general y jurisdicción particular

Este tipo de jurisdicción tiene sus características muy bien definidas, ya que cuando un juez o tribunal tiene jurisdicción general puede conocer de todas las controversias que se le planteen dentro de los límites que le corresponden en lo federal o local y en la materia en que esté especializado. El número de personas que pueden plantear controversias es ilimitado, dado que no existe limitativa alguna en lo personal. El juez o tribunal está constituido para conocer de todas las posibles controversias que pudieran surgir dentro de esta jurisdicción general y abstracta que se le concede. No está estructurado para conocer de asuntos referidos a persona o personas determinadas.

No siendo así por lo que concierne al tribunal que ha sido organizado para conocer de controversias referidas a persona o personas determinadas, individualmente consideradas, se trata de un tribunal de jurisdicción particular, llamado en nuestro ámbito mexicano "tribunal especial". Lo particular está dirigido al hecho de que se refiere individual o específicamente a una persona o varias personas ya individualizadas. Esta clase de tribunales está prohibido por el artículo 13 constitucional.

e) Jurisdicción propia y delegada

En este renglón clasificativo encontramos que, en ocasiones, un juzgador carece de atribuciones para intervenir en una controversia como encargado directamente de dicha controversia, pero en cambio, coadyuva con otro juzgador que sí tiene jurisdicción propia para la realización de ciertos actos procesales necesarios para la consecución de los objetivos del proceso.

En la jurisdicción propia, se tramitan y se resuelven las controversias, como un conjunto de atribuciones que concede la ley, sin que se requiera de que otro órgano jurisdiccional confiera la misión de desempeñar la función materialmente jurisdiccional.

En la jurisdicción delegada, la actividad coadyuvadora la ejerce el órgano jurisdiccional delegado por encargo de otro distinto que tiene la jurisdicción propia, es decir, en este caso estamos hablando de las comunicaciones oficiales entre órganos jurisdiccionales, necesarias para que en auxilio de las labores del órgano que no se encuentra facultado por razón de territorio o bien, por encontrarse fuera de la

residencia de éste, los elementos necesarios para cumplir cabalmente con su misión de impartición de justicia, realizar determinados actos jurídicos. De tal modo que los exhortos y cartas rogatorias juegan un papel importante en la vida jurídica nacional que sin ellos no sería posible el principio de expedites en la impartición de justicia.

f) Jurisdicción judicial, administrativa y legislativa.

La dicción del derecho en casos controvertidos sometidos a la autoridad estatal no se reduce a conceder facultades exclusivamente al poder judicial, puesto que también tiene facultades para decidir controversias, el poder ejecutivo, ya que de él depende el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que resuelven controversias suscitadas entre titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de las constituciones que se encuentran el artículo 1 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y de los servidores de la federación; las Juntas de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje, que resuelven problemas contenciosos suscitados en lo obrero-patronal; el Tribunal de Contencioso Administrativo resuelve las controversias sobre aplicación de las disposiciones administrativas; el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien tiene a su cargo resolver los problemas contenciosos que se suscitan con motivo de la aplicación de las leyes tributarias; las autoridades agrarias que resuelven las controversias sobre la aplicación de las disposiciones en materia agraria etc.

A su vez, se debe dejar establecido que el poder legislativo también tiene facultades para incurrir en la dicción del derecho frente a controversias como son las responsabilidades de altos funcionarios,

los conflictos suscitados entre los límites de los Estados de la Federación etc.

De tal forma que habrá típica jurisdicción encomendada a los tres poderes, desde el punto de vista formal, la jurisdicción que ejerce el poder judicial será judicial, la que ejerce el poder ejecutivo será administrativa y la del poder legislativo será legislativa, pero considero que materialmente las tres, serán funciones jurisdiccionales, pues se aplicará la norma jurídica al caso concreto en el que, existen personas físicas o morales con intereses controvertidos.

2.5 ACCIÓN

La expresión acción, la define el maestro Carlos Arellano García, *“como un sustantivo femenino que alude al ejercicio de la posibilidad dinámica de una cosa o de una persona. Cuando la acción se atribuye a la conducta humana, se hace alusión a una actitud dinámica en la que el sujeto realiza un hecho o un acto, es decir, provoca un acontecimiento en el mundo de la realidad que le rodea, lo que puede dar lugar a una actitud de los demás, ya sea de pasividad, de tolerancia, de respuesta, de indiferencia, de obligación, de secundamiento, de auxilio, de oposición o de crítica.”*²⁸

Afirma asimismo, que en la acción procesal interesa la conducta dinámica de una persona, física o moral, que originará la actuación del órgano con potestad para el desempeño de la función jurisdiccional respecto de otro sujeto que habrá de adoptar, a su vez, una conducta de aceptación total o parcial, o bien, de rechazo también total o parcial, así como de pasividad.

La conducta humana que es un comportamiento, un proceder, una actitud, una postura, implica dos posiciones: la acción y la omisión. En la acción el sujeto realiza una conducta dinámica en la que se pone en movimiento para impactar el mundo que lo rodea. Por el contrario en la omisión existe una inactividad, una abstención de conducta, una paralización de su hacer, siendo un no hacer, o un no actuar. El hecho de acudir ante el órgano jurisdiccional capacitado para atender, como intermediario, las reclamaciones contra otras

²⁸ ARELLANO GARCÍA Carlos. Op. Cit. Página 233.

personas sean físicas o morales, se le ha denominado acción procesal.

El procesalista José Becerra Bautista, nos indica en su obra titulada *El Proceso Civil en el México*, "*que el concepto de acción, propuesto por los romanos como actio nihil aliud est nisi jus persequendi iudicio quod sibi debetur*, significa *La acción es el derecho de perseguir en juicio lo que se nos debe.*"²⁹ Este antiguo concepto es acertado en enfocar el actuar del sujeto hacia un juicio para dirigirlo hacia otro sujeto que presuntamente debe algo, o sea que, tiene una obligación jurídica de la que es pretensor el primero. Lo inexacto del concepto está en que, pueda acontecer que el primer sujeto carezca del derecho que pretende y que el sujeto mencionado en segundo término no tenga a su cargo el deber que pretenda hacerse efectivo. Ahora bien este concepto romano, tiene la virtud de considerar a la acción como un derecho.

La acción es, pues, una especie del derecho de petición cuyo objeto es provocar la actuación de los órganos jurisdiccionales con el propósito de lograr la declaración o el reconocimiento de un derecho. La acción por consiguiente, es un derecho subjetivo público, es un derecho porque tiene como correlativa la obligación del órgano estatal al cual se dirige, de resolver afirmativa o negativamente. Es un derecho subjetivo porque constituye una facultad conferida al gobernado por el derecho objetivo para reclamar la prestación del derecho jurisdiccional. Y es un derecho subjetivo público porque significa una facultad del gobernado frente al Estado como entidad del

²⁹ BECERRA BAUTISTA José, *El Proceso Civil en México*, Editorial Porrúa, 6ª edición, México 1977. Página 38.

derecho público y porque el contenido el objeto que se persigue es de carácter público.

Dice Cipriano Gómez Lara que la acción es el derecho, la potestad, la facultad o actividad, mediante la cual un sujeto de derecho provoca la función jurisdiccional, dividiéndola en tres acepciones distintas:

Como sinónimo de derecho

Es en el sentido que tiene el vocablo cuando dice el acto carece de acción, o sea, se identifica a la acción con el derecho que le asiste al sujeto activo para ejercitarlo ante los tribunales.

Como sinónimo de pretensión y de demanda

En este supuesto se interpreta como la pretensión de que se tiene un derecho válido y en razón del cual se promueve la demanda respectiva. De ahí que se hable de demanda fundada e infundada. Respecto de este supuesto, se ha considerado que la relación de que un derecho sea fundado o infundado no debe ser prejuzgado con la sola presentación de la demanda como lo define el autor, ya que esto es materia del estudio del fondo del asunto y no se puede determinar con la sola presentación de la acción del sujeto activo del derecho subjetivo. Ya que considero que la acción de inicio puede ser improcedente.

Como sinónimo de facultad de provocar la actividad de la jurisdicción

Se alude a un poder jurídico que tiene todo individuo como tal, y en cuyo nombre es posible acudir ante el órgano jurisdiccional en demanda de amparo de su pretensión. El hecho de que esta pretensión sea fundada o infundada no afecta a la naturaleza del poder jurídico de accionar, pueden promover sus acciones en justicia aun aquellos que erróneamente se consideran asistidos de razón.

Es por ello, que la acción es un derecho subjetivo procesal que se confiere al ciudadano para promover un juicio ante el órgano jurisdiccional, con el fin de obtener sentencia favorable por éste, sobre la pretensión litigiosa, y lograr, en su caso, la ejecución forzosa de dicha resolución.

Este derecho de promover un juicio o proceso comprende tanto al acto de iniciación del proceso (la acusación o consignación en el derecho procesal penal, o la demanda en las demás disciplinas del derecho), los actos que correspondan a la parte actora para probar los hechos o abstenciones con los fundamentos jurídicos de su pretensión, así como para impulsar el proceso hasta resolución favorable. Este derecho también deberá ser ejercitado con base en las leyes del acto en primera y segunda instancia, según lo permitan, y por supuesto en el juicio de amparo.

2.5.1 ACCIÓN Y FORMAS DE INSTAR

Cipriano Gómez Lara nos dice que por instancia debemos de entender una conducta del particular o sujeto de derecho frente al Estado, frente a los órganos de autoridad, por la cual el particular o sujeto de derecho informa, pide, solicita o de cualquier forma excita o activa las funciones de los órganos de autoridad.

Según el procesalista Humberto Briceño Sierra, *"el acto jurídico denominado instancia tiene forzosamente como presupuesto el procedimiento. . . tener derecho de instar es. . . pretender algo de alguien en un procedimiento."*³⁰

Siguiendo el criterio del citado procesalista, señala las siguientes instancias:

- a) La petición;
- b) La denuncia;
- c) La querrela;
- d) La queja;
- e) El reacertamiento o recurso administrativo, y
- f) La acción,

Definiendo los conceptos anteriores, la petición es la forma de instar, o instancia más simple y extendida que consagra el derecho, y consiste en una actitud por la cual un ciudadano gobernado solicita algo al gobernante. El derecho de petición está genéricamente consagrado en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer la garantía de la respuesta a la

³⁰ BRISEÑO SIERRA Humberto, Derecho Procesal, Cárdenas Editores, México 1995 Ibidem, 1ª. Ed., t.I, p 60.

petición formulada por escrito, de manera pacífica y respetuosa, limitando tal derecho, en materia política, sólo a los ciudadanos de la República. Por ello, si una autoridad no responde al gobernado estará violando con ello el derecho de petición.

A su vez las peticiones podemos separarlas en dos grandes grupos: *“las reguladas y las no reguladas, siendo las primeras, aquellas que están enmarcadas dentro de un cuadro institucional preestablecido; y las restantes, son aquellas en las cuáles el órgano de autoridad no está limitado para ninguna disposición y tiene un ámbito de discrecionalidad para contestarle al particular.”*³¹

En cuanto a las peticiones reguladas, una vez que el gobernado ha reunido los requisitos que prevé la ley del acto, estará facultado para exigir la resolución en el sentido de su petición, si el gobernado exige la contestación a su petición, sin previa reunión de dichos requisitos, la autoridad del estado, no está obligada a dar respuesta a lo solicitado, sin que ello irroque perjuicios a la garantía consagrada en el texto constitucional mencionado. Siendo éste un requisito básico.

Por su parte la denuncia, puede ser considerada como una participación de conocimiento que da el particular a los órganos estatales. Quedando comprendidas en esta figura las informaciones que los gobernados proporcionen que puedan ser importantes para algunos aspectos de la administración pública. Pero hay algunas materias en las que resulta más importante la denuncia, por como ejemplo en el derecho fiscal y penal.

³¹ ALCALÁ Zamora y CASTILLO Niceto, Proceso, Autocomposición y Autodefensa, 2ª Edición, UNAM, México, 1970, Pagina 73-75

Ahora bien, la querrela es una forma de instar similar a la denuncia, y consiste también, en una participación de conocimiento a la autoridad; es decir, es una participación calificada de conocimiento y el carácter calificado radica en que la querrela sólo puede ser hecha por la parte afectada por los actos o hechos o interesada en los resultados que éstos produzcan y que van a ser objetos de participación al órgano estatal.

Por lo que respecta a la queja, el mismo autor nos dice que la queja: tiene de similitud con la querrela la pretensión sancionadora. Pero, en la queja se encuentra una disparidad (el sujeto pasivo es siempre una autoridad o persona que actúa en una función pública), como por ejemplo los servidores públicos.

No obstante ello, en estricto sentido la queja puede concebirse como una instancia hecha generalmente ante el superior jerárquico para que imponga una sanción a un funcionario inferior por algún incumplimiento o falta en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

En cuanto al reaceramiento o recurso administrativo el propio Humberto Briceño Sierra, indica que tal recurso persigue la revocación de un acto de autoridad y que lo fundamental, es la conducta de reaceramiento, entendida aquella como el examen ulterior de un acertamiento, el que supone la operación de la autoridad que determina los hechos tipificados por una norma. El particular al interponer el reaceramiento, sostiene una inadecuación entre el acto y la norma, la cual amerita precisamente ese reaceramiento, o segundo acertamiento, para que, en caso de haber error, corregirlo.

Finalmente, el mencionado autor nos señala que la acción, al igual que la petición, la denuncia, la querrela, la queja y el reacertamiento, son una instancia. Sólo que la acción tiene una nota distintiva de las demás instancias y esa nota de distinción es que es una instancia proyectiva.

En conclusión puedo decir que lo que afirma el maestro Cipriano Gómez Lara en el sentido de que la concepción dinámica del derecho, se basa en el establecimiento de una secuencia entre varias relaciones jurídicas eslabonadas en un orden lógico-cronológico, este sentido jurídico de la acción permite hablar de una proyectividad, pues la acción del acto provocatorio, lleva hasta un tercer sujeto, de manera que resultan finalmente vinculados tres elementos a saber, accionante, órgano sancionador y reaccionante. Acciona el acto cuando demanda, cuando prueba y alega, como acciona el demandado cuando prueba, cuando recurre, cuando contrademanda y alega de su reconvenición. Ninguna acción va final y definitivamente hacia el órgano sancionador, el proveimiento de éste es una mediación, pero la acción se dirige, va directamente a la contraria. Al proyectarse la acción es propio de la hipótesis normativa que regula el proceso, porque el auto de la norma ha querido que tres sujetos colaboren en la graduación de una seria dinámica que progresa gradualmente desde la demanda, hasta el auto que cita para oír sentencia.

2.6 PRETENSIÓN

Para el maestro Cipriano Gómez Lara, la pretensión es uno de los elementos necesarios para la existencia del litigio. Si no hay pretensión, no puede haber litigio. Es entonces la pretensión, un querer, una voluntad, una intención exteriorizada para someter un interés ajeno al interés propio.

Bien, cabe decir que entre la pretensión, el derecho subjetivo y la acción existe distinción, pues aunque entre ellos haya una íntima relación y una estrecha interdependencia, los tres conceptos son diferentes y se encuentran en planos diversos. De tal forma que el derecho subjetivo es algo que se tiene o que no se tiene y, en cambio, la pretensión es algo que se hace o no se hace, es decir, la pretensión es actividad, es conducta.

Es claro que de la existencia de un derecho subjetivo, se pueda derivar una pretensión y, de la existencia de la pretensión, se pueda llegar a la acción, como una de las formas de hacer valer la pretensión. **Carnelutti** nos indica que *“al realizar un estudio amplio de la pretensión, ésta puede ser discutida, fundada, impugnada, infundada, insatisfecha, resistida, o bien sin derecho.”*³² Siendo la pretensión un elemento del litigio, no siempre da nacimiento al mismo, porque donde hay sometimiento a la pretensión el litigio no nace. *“La pretensión, no siempre presupone la existencia de un derecho, y además, por otra parte, también puede existir el derecho sin que exista la pretensión, y consecuentemente, puede también haber pretensión sin que exista el derecho. Por medios extraprocesales o inclusive. Por*

³² GÓMEZ LARA Cipriano. Op. Cit. Pagina 3.

medios procesales, algunas veces se logra satisfacer pretensiones sin tener derechos."³³

Existen desde luego varios medios para poder hacer valer la pretensión y éstos pueden ser legales, como los ruegos o algunas presiones, pero también pueden ser ilegales, por ejemplo las amenazas y la fuerza, que vienen a colocar estos medios en el campo de lo ilegal. Para ciertos campos del derecho, como el del derecho penal, la pretensión punitiva sólo puede hacerse valer a través del proceso; lo anterior es así, toda vez que, el litigio comprende, por un lado, la pretensión punitiva del estado, que se ejerce a través de los órganos de acusación y, por otro lado, la resistencia del procesado o de la defensa de éste.

*"En tales condiciones, la pretensión es algo que se hace o que no se hace, la pretensión es actividad, es conducta. Es claro que de la existencia de un derecho subjetivo, se puede derivar una pretensión."*³⁴ Concluyendo entonces que la pretensión es la determinación de la reclamación o exigencia de un sujeto titular del derecho subjetivo frente a otro que hipotéticamente deberá desplegar una conducta para satisfacer tal reclamación o exigencia.

Por su parte, el maestro José Ovalle Favela, nos refiere respecto de la pretensión que ésta es una condición de la acción. Que define como (*petitum*) o reclamación que formula la parte acusadora, ante el juzgador, contra la parte demandada o acusada, en relación con un bien jurídico. Asimismo también manifiesta que, la pretensión se hace

³³ GÓMEZ LARA Cipriano. Op. Cit. Paginas 3, 4, 5, 6 y 7

³⁴ Idem. Opt. Cit.

valer ante el juzgador, ella es un elemento de la acción, que se expresa precisamente en el primer acto en que se ejerce la demanda o la acusación. En estos actos la parte accionante en un proceso indica su petición o reclamación específica en contra de la otra parte. Por tanto la pretensión va a quedar expresada en estos actos iniciales, pero la acción continuará ejerciéndose hasta que se dite sentencia.

De igual manera, Carlos Arellano García define a la pretensión como *“la determinación de la reclamación o exigencia de un sujeto frente a otro que hipotéticamente deberá desplegar una conducta para satisfacer tal reclamación o exigencia”*.³⁵

De lo anterior podemos concluir, que la pretensión es necesaria para la existencia de un litigio, ya que sin el primero, no puede existir el segundo, toda vez que no existiría un conflicto de intereses que en contrario debería dirimirse o ser resueltos por un órgano jurisdiccional. De tal modo que la pretensión es un querer, una voluntad, una intención exteriorizada, así entonces, se hará valer siempre ante el órgano jurisdiccional investido de atribuciones para conocer del negocio y será continuado hasta que concluya con la decisión que ponga fin al conflicto.

³⁵ ARELLANO GARCÍA Carlos. Op. Cit. Página 254.

2.6.1 CARACTERÍSTICAS DE LA PRETENSIÓN

En la pretensión se tiene el derecho de acudir al órgano jurisdiccional a solicitar su intervención para someter al demandado al cumplimiento de cierta conducta de dar, de hacer, no hacer o tolerar. La pretensión sólo se limita a lo que abarca la reclamación del sujeto que exige a otro una determinada prestación.

Ahora, *"la pretensión procesal, por su estructura, es una declaración de voluntad, por la cual una persona reclama de otra, ante un tercero subordinado a ambas, un derecho subjetivo formulando en torno al mismo una petición fundada,"*³⁶ esto es, acotada o delimitada, según los acontecimientos de hechos que expresamente se señalen. La pretensión es sólo la reclamación que una parte formula contra la otra, el fundamento de hecho de la misma. en tales condicione la pretensión puede existir independientemente de que tenga o no fundamento.

Normalmente y fuera del derecho procesal penal, esta reclamación también puede ser hecha por el sujeto que pretende directamente al supuesto obligado, en este caso no tendría intervención el juzgador, y la pretensión podría ser calificada como extraprocesal. En esta hipótesis la pretensión no se formularía en ejercicio de la acción.

Pero cuando *"la pretensión se hace valer ante el juzgador, ella es un elemento de la acción, que se expresa precisamente en el primer acto con que ésta se ejerce; la demanda o la acusación."*³⁷

³⁶ RAMÍREZ ARCILA Carlos, *La pretensión procesal*, Editorial Temis, 1986, Página 25, Bogotá.

³⁷ ALCALÁ Zamora y CASTILLO Niceto, *Op. Cit.* Página 296.

No es óbice a lo anterior el hecho que, para que se admita una demanda, es suficiente que en la misma se expresen los fundamentos de hecho y de derecho que se tiene para sustentar su acción. La prueba de los hechos y la demostración de la aplicabilidad del derecho, tendrán lugar en etapas posteriores del proceso, ya que la admisión de la demanda esta sujeta a los elementos que el accionante hace llegar al juzgador, sin que los mismos al momento de ejercer la pretensión sea objeto de prueba. De tal forma que la pretensión no puede estar sujeta al inicio del proceso a prueba alguna por parte de su accionante.

Ahora bien, aún y cuando los hechos en que funda esa pretensión sea falsos, independientemente, si es posible ser acogida conforme al ordenamiento jurídico vigente de la ley del acto, debe dársele entrada por el juzgador. No obstante ello, si dicha pretensión carece de posibilidad de ser acogida conforme al derecho vigente, no tiene ningún sentido admitir la demanda y seguir todos los trámites del proceso, para que el juzgador finalmente resuelva que no obstante de que fueron probados los hechos y abstenciones en que se fundó la pretensión, ésta deba desestimarse, por no tener una lógica jurídica, y ante esta posibilidad podrá desecharse de plano su pretensión.

Por otra parte, la pretensión consiste en la exigencia de que un interés ajeno se subordine al propio. Puede estar fundada racionalmente o carecer de bases jurídicas: en todo caso es pretensión. La pretensión sin fundamento no por ese hecho deja de ser pretensión; sin embargo, los fundamento ideológicos constituyen la razón de ella, en el lenguaje forense, frecuentemente se confunden la razón con la pretensión misma, lo que resulta del todo erróneo, ya que

la razón es la afirmación de la tutela que el orden jurídico concede al interés cuyo prevalecimiento se exige.

2.7 DIFERENCIA ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO

El maestro Miguel Acosta Romero, nos enuncia las diferencias entre el proceso y el procedimiento definiéndolas como siguen: *“en realidad, proceso y procedimiento son palabras sinónimas en la terminología del derecho. Tiempos recientes señalan la existencia del proceso y procedimiento, como conceptos diferentes desde el punto de vista teórico.”*³⁸

Proceso en general significa un conjunto de actos, acontecimientos, realizaciones del ser, que suceden a través del tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones que les dan unidad. Podemos hablar en este aspecto del proceso químico, proceso industrial, proceso biológico, etc.

De tal forma que el proceso es un todo o si se quiere una institución. Está formado por un conjunto de actos procesales que se inicial con la presentación y admisión de la demanda, y termina cuando concluye por las diferentes causas que la ley admite. El procedimiento por su parte es el modo como va desenvolviéndose el proceso, los trámites a que esta sujeto, la manera de substanciarlo, que puede ser ordinaria, sumaria, sumarísima, breve o dilatada, escrita o verbal, con una o varias instancias, con periodo de prueba o sin él, y así sucesivamente.

Por su parte Gordillo dice que la idea jurídica de proceso puede ser concebida, en sentido amplio, como consecuencia o serie de actos

³⁸ ACOSTA ROMERO Miguel Derecho Administrativo Especial, volumen II, Editorial Porrúa, México 1999, Páginas 602 y 603.

que se desenvuelven progresivamente, con el objeto de llegar a un acto estatal de terminado.

Fiorini en su obra *Procedimiento Administrativo y Recurso Jerárquico*, acota la palabra proceso o más exactamente el concepto que ello implica, adquiere su verdadera relevancia en cuanto se asimila a la idea de proceso judicial, "*exhibiéndosela como patrimonio exclusivo de esa disciplina jurídica, con la dogmática significación del desarrollo de sucesivos actos intermedios, tendientes a la declaración última y definitiva de un acto procesal de importancia, que denomina sentencia.*"³⁹

La palabra procedimiento por su parte, derivado del verbo latino *procedo*, que a su vez se compone de los vocablos *pro*, que significa adelante y *cedo*, que significa marchar, significa, en una aceptación etimológica, tanto como marchar adelante, dando la idea de un camino que debe seguirse para arriba a algún resultado dado.

Es bastante común, sobre todo entre ciertos procesalistas, el asimilar los conceptos de proceso y procedimiento, como si fueran idénticos, y sin atender a las notas que, por el contrario, concurren a diferenciarlos claramente.

Carnelutti, por su parte, con intuición más fina, presintió que la idea de proceso está restringida a la expresión del desenvolvimiento de una serie de actos que concurren al logro de una finalidad determinada mientras que el procedimiento no es más que a instrumentalización del proceso, mediante actos medios o definitivos.

³⁹ FIORINI, *Procedimiento Administrativo y Recurso Jerárquico*. Buenos Aires, 1971, Página 132.

Proceso y procedimiento son, en efecto, conceptos jurídicos diferentes y que, por tanto, deben ser distinguidos.

Pero indudablemente, el modo más exacto de diferenciar los conceptos de proceso y procedimiento, es aquel que hace fincar la distinción en la circunstancia de que idea de proceso está caracterizada por consistir en una valoración de tipo teológico, mientras que el procedimiento es exclusivamente una idea de tipo formal.

El proceso es, así un conjunto de actos cuyo enlace y sucesión está determinado por la necesidad de lograr la continuación de un fin específico, en donde el resultado es el dictado de otro acto que adquiere el carácter de elemento conclusivo o final del proceso. El procedimiento, en cambio, por ende suministra los elementos integrativos del proceso, los cuales son relacionados, justamente, teniendo en cuenta la finalidad perseguida por el proceso en si mismo.

De tal forma el doctor Castrejón García, sostiene que el proceso no es sino un procedimiento ordenado por la exigencia del logro de una finalidad, que pretende alcanzar por tal medio. Asimismo nos dice que el proceso y procedimiento son concepto que, por lo común aparecen vinculados con la actividad judicial. En este campo donde se les ha estudiado con mayor detenimiento, desarrollando una sistemática especial, que ha puesto de manifiesto ciertas connotaciones particulares que, sin mucho acierto, han sido atendidas como condiciones inherentes a todo tipo de proceso y procedimiento.

Finalmente, cabe decir que en la actualidad, ante lo constantemente estudiado en relación al proceso y procedimiento

administrativo, tiene sentido y alcance claro referirse a un proceso administrativo y a un proceso judicial, y por extensión a un proceso legislativo, sin que exista temor respecto de confusiones que, precisamente, el desarrollo de esos estudio deberá evitar.

2.8 CONCEPTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

*“La sujeción al ordenamiento jurídico de todos y cada uno de los órganos de las distintas entidades públicas constituye un principio fundamental en todo Estado de derecho”.*⁴⁰ Para una mejor realización de las funciones que ejercen y como garantía de los ciudadanos, el Estado y demás entes públicos han de ajustar su actuación a unos causes formales.

Jesús González Pérez en su obra titulada *Procedimiento Administrativo Federal* Editorial Porrúa, segunda edición ampliada, México 1997, nos dice que cuando el Estado legisla, juzga o administra lo hace a través de un procedimiento. El procedimiento administrativo será, por tanto, el cause formal de la función administrativa. Cuando la administración pública ejerce una actividad para realizar los fines a ella encomendados ha de hacerlo a través del procedimiento establecido al efecto. Tomando como suya la definición que establece al procedimiento administrativo como al conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general, así pues el procedimiento administrativo no concluye su tarea propia en la sola elaboración del acto; éste necesita ser ejecutado y superar toda objeción o impugnación administrativa para alcanzar vida definitiva dentro de la misma administración.

⁴⁰ PANTOJA BAUZA, *Bases Generales de la Administración del Estado*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica, 1987, Página 34.

Por otra parte, Miguel Acosta Romero nos dice que en el procedimiento administrativo no hay partes contrapuestas, sino que hay una relación entre la administración y el interesado. Asimismo lo constituyen los trámites y formalidades que debe de observar la administración, para resolver las reclamaciones que formulen los particulares. Finalmente aduce que es también un conjunto de formalidades y actos que proceden y preparan el acto administrativo

Jorge Olivera del Toro en su libro *Manual del Derecho Administrativo, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1967*, nos dice que antes de emitir el acto administrativo se cumplen determinadas formalidades, que son caminos fijados por la ley y estructurados genéricamente en los preceptos constitucionales.

A las formalidades que anteceden al acto administrativo se le denomina procedimiento. Únicamente al el procedimiento jurídico es el que condiciona normativamente al acto administrativo. Asimismo las formalidades que constituyen al procedimiento administrativo, no deben confundirse con las del proceso contencioso administrativo, ya que las primeras se refieren al acto y las segundas al control.

De este modo el procedimiento administrativo debe entenderse la serie de actos, tramitados según determinado orden y forma y que se encuentran en íntima relación con la unidad del efecto jurídico final, que es la declaración administrativa; es decir, es la vía que conduce a la meta o sea al acto administrativo. El procedimiento administrativo se establece tanto en beneficio de la administración, como en el de los particulares. La administración tiene la pretensión de dictar sus actos conforme a derecho, es actuar jurídicamente en beneficio de su propio

prestigio, así como para obtener la mayor eficiencia y los administrados quieren estar garantizados en contra de las arbitrariedades y caprichos de la administración, haciendo cumplir formalidades preestablecidas.

De lo anteriormente dicho puedo decir que estas consideraciones son acertadas por lo siguiente: el procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo.

Por su parte el doctor Gabino Eduardo Castrejón García, nos dice que *"el procedimiento administrativo debe conceptualizarse como el conjunto de normas jurídicas sistematizadas, que tienen como finalidad la regulación entre la relación de la autoridad y un particular, o de una autoridad y otra distinta que se deriva de los efectos de un acto administrativo."*⁴¹

En tales condiciones, podemos decir que el Estado como único rector de la administración pública, ejerce sus funciones a través de los órganos facultados para ello, por tanto, cuando este realiza funciones propias de su encargo (acto administrativo), deberá estarse sujeto a la regulación establecida para el buen funcionamiento de la administración pública, en beneficio del particular y del propio beneficio interno de la administración pública.

⁴¹ CASTREJÓN GARCÍA Gabino Eduardo, Op. Cit. Página 189 y 190.

2.9 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO REQUISITO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO

Cuando acudimos ante un tribunal en demanda de justicia frente a la administración pública, es porque hemos sufrido o estamos sufriendo a nuestros derechos o intereses por la actuación de uno de los agentes de aquella administración frente a la que formulamos la pretensión.

“Cuando ese atento a nuestros intereses se produce como consecuencia de un acto administrativo o de una disposición general de la administración, habrá existido normalmente unas actuaciones formales previas que constituirán su antecedente y fundamento. El procedimiento administrativo constituirá, por tanto, un evento que precederá a la actuación procesal.”⁴²

Ahora bien, tal y como lo manifiesta el maestro Jesús González Pérez en su obra *“Procedimiento Administrativo Federal”*, desde el momento que las leyes establecen la existencia del acto o en su caso, disposición, esta condiciona a la admisibilidad de la pretensión, del tal modo que el tribunal no podrá examinar su conformidad a derecho en cuanto al fondo, para estimarla o desestimarla: el acto previo constituirá un requisito procesal.

Por otra parte, la consideración del procedimiento administrativo como presupuesto del proceso administrativo, la plantea en dos grados o niveles: uno, como antecedente del acto que constituye el requisito previo, y otro, como exigencia de interponer ante la

⁴² GONZÁLEZ PÉREZ Jesús. Procedimiento Administrativo Federal. Editorial Porrúa, México 1997, Páginas 5 y 6.

administración los recursos administrativos que los ordenamientos administrativos dispongan.

De tal forma que sin la existencia de un acto administrativo no es posible o, mejor dicho, tradicionalmente no ha sido posible acudir a un tribunal en demanda de tutela frente a la administración de procede, el procedimiento que constituye el antecedente del acto es presupuesto del procedimiento administrativo, jugando un papel importante en el sistema de garantías del administrado y en una adecuada estructuración del ordenamiento procesal administrativo.

Una ordenación del procedimiento administrativo que no responda a la finalidad de obstaculizar el acceso a la justicia administrativa, una ordenación del procedimiento administrativo que trate de garantizar la adopción de decisiones justas en las que se armonicen los intereses públicos y los derechos de los particulares puede contribuir en buena medida a superar uno de los gravísimos defectos de que adolecen los sistemas de justicia administrativa.

De tal forma que el procedimiento administrativo como requisito del proceso administrativo, tal y como lo estudia el citado maestro, lo podemos analizar en tres apartados y entender de esta manera cual es la importancia del procedimiento administrativo para dar cabida a un proceso, toda vez que, uno no puede existir sin la presencia del otro.

1. El procedimiento ante la administración como previo al proceso administrativo.

Cuando acudimos ante un tribunal en demanda de justicia frente a la administración pública, es porque hemos sufrido o estamos sufriendo un atentado a nuestros derechos o intereses por la actuación de uno de los agentes de aquella administración frente a los que formulamos la pretensión.

Cuando ese atentado a nuestros intereses se produce como consecuencia de un acto administrativo o de una disposición general de la administración, habrá existido normalmente una actuaciones formales previstas que constituirán su antecedente y fundamento. El procedimiento administrativo constituirá, por tanto, un evento que precederá a la actuación procesal.

Ahora bien, la consideración del procedimiento administrativo como presupuesto del proceso administrativo, se plantea en dos grados o niveles: uno, como antecedente del acto que constituye el requisito previo, y otro, como exigencia de interponer ante la administración los recursos administrativos que los ordenamientos respectivos establezcan.

2. El requisito del acto administrativo previo.

a) La concepción tradicional.

En el contencioso administrativo tradicional, como se ha señalado, el acto era un proceso. De tal modo que el acto administrativo no sólo era un requisito procesal, sino que también

delimitaba el objeto del proceso administrativo. No pudiéndose plantear ante el tribunal ninguna cuestión que no se hubiera hecho valer ante la administración pública y resuelta por el acto administrativo objeto de impugnación procesal. Es lo que constituía el llamado principio de la jurisdicción administrativa.

Refiriéndonos al procedimiento administrativo como presupuesto del proceso administrativo, se impone una consideración sobre las actuaciones de la administración que pueden incidir en nuestra esfera de derechos y libertades, que da lugar a la reacción ante los tribunales.

b) El acto administrativo legitimador de la actuación material de la administración.

La decisión ejecutiva constituye la pieza clave del sistema de prerrogativas de la administración pública. La administración cuando actúa sujeta al derecho administrativo, puede, para satisfacer sus intereses, dictar decisiones que, sin la previa homologación judicial, son obligatorias y ejecutivas; legitimará la actuación material de la administración sin que los jueces civiles puedan interferirla por cualquiera de los medios que arbitra el derecho común frente a los particulares. En tanto en cuanto no sea privado de efecto el acto legitimador por la propia administración pública o por tribunales, desplegará su eficacia normal.

Si la actuación material no estuviera legitimada por acto alguno, desaparecería la prerrogativa y frente a ella podrían utilizarse los

interdictos y cualquier otra acción admitida por el ordenamiento común.

En orden a la protección judicial frente a las administraciones públicas pueden, por tanto, distinguirse dos supuestos según exista o no acto legitimador.

c) Protección jurisdiccional frente al acto legitimador.

En tanto exista un acto sujeto a derecho administrativo, la única vía que tiene el administrado para reaccionar frente a la acción administrativa por él legitimada, que afecte a sus derechos o intereses, será acudir al proceso administrativo.

El acto administrativo constituirá un requisito de admisibilidad de la pretensión: la demanda deberá cumplir, entre otros requisitos formales, reseñar, las resoluciones o actos administrativos que se impugnan y la inexistencia de la resolución o acto que se pretende impugnar constituirá una causa de improcedencia, según la terminología usual en la legislación procesal administrativa.

El objeto del proceso se extenderá a verificar la conformidad a derechos de cuantos actos se dictaren en cumplimiento, desarrollo y ejecución del acto principal impugnado, y, consiguientemente, la sentencia declarará, en caso de disconformidad, la declaración de nulidad o anulación de todos ellos. Cuando para restablecer la situación jurídica perturbada por el acto fue preciso borrar la realidad fáctica derivada de la ejecución de los actos privados de efecto o que

la administración realice una prestación de dar, hacer o no hacer, la sentencia así lo ordenará.

d) Protección jurisdiccional frente a la actuación material no legitimada por el acto administrativo.

Si las administraciones públicas no iniciarán ninguna actuación material de ejecución d resoluciones que limite derechos particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirve de fundamento jurídico, cuando la actuación se produzca sin la existencia de la de la resolución legitimadora estaremos ante una vía de hecho. Salvo en situaciones excepcionales que revistan gravedad en se faculta a la administración para reaccionar coactivamente sin previo acto legitimador, la actuación material constituirá una vía de hecho. La administración pública deberá abstenerse de comportamientos que implican vías de hecho administrativas contrarias a la garantías constitucionales, a las disposiciones previstas en la ley u otros ordenamientos jurídicos. Pero, cuando, pese a todas las previsiones, se produce un comportamiento que implique una vía de hecho, ¿de que medios procesales dispone el administrado para defenderse frente a ellos?.

Al reaccionar frente a actuaciones no legitimadas por acto administrativo, no tiene sentido el requisito procesal del acto previo. Pero no tendría sentido acudir a los tribunales en demanda de justicia sin haberse dado oportunidad a la administración pública de que proceda la acción perturbadora de cesar la violación del los derechos del ciudadano, ha de establecerse una reclamación previa en tal

sentido. Y sólo podrá iniciarse el proceso administrativo cuando esta reclamación no ha sido atendida, bien por denegarse expresamente o por así presumirse por el transcurso del plazo previsto al efecto. Por lo que, en definitiva, volveremos al acto administrativo, expreso o presunto, como requisito procesal. Ahora bien, por la naturaleza de la actuación frente a la que se demanda justicia, sería contrario a las exigencias de la tutela jurisdiccional efectiva que la denegación presunta, únicamente se produjera por el transcurso de los plazos previstos en general para ello.

3. El agotamiento de la vía administrativa.

a) El requisito del agotamiento de la vía administrativa.

Cuando se habla del procedimiento administrativo como presupuesto del proceso administrativo se está aludiendo a otro requisito que, en las legislaciones tradiciones sobre el contencioso-administrativo, se denominada *agotamiento de la vía administrativa* o exigencia de que el acto frente al que formulaba el *recurso contencioso administrativo* hubiese *causado estado*. Suponía la inadmisibilidad de la pretensión procesal administrativa, sin haberse agotado todos los recursos administrativos, ordinarios o extraordinarios, previstos en las leyes reguladoras del procedimiento administrativo.

La exigencia de que antes de acudir al proceso administrativo se interponga recurso administrativo no tiene sentido. En este punto concreto, la generalidad de la doctrina ha venido defendiendo que los

recursos administrativos se mantengan únicamente con carácter potestativo

Dictado un acto administrativo, cualquiera que sea el órgano administrativo del que proceda, ha de admitirse la posibilidad de acudir a los tribunales en defensa de los derechos e intereses legítimos que por él hubieren resultado lesionados, si bien debe admitirse la posibilidad de que el interesado pueda, si lo desea, interponer contra él los recursos administrativos que, en cada caso, se prevean, lo que dependerá de la confianza que se tenga en obtener por esta vía plena satisfacción de las pretensiones. Si el administrado, en razón a la naturaleza del asunto, evidencia de la infracción del ordenamiento jurídico en que el acto incurre o circunstancias personales del titular del órgano competente para resolver, considera posible una resolución estimatoria por esta vía, sin tener que acudir al proceso, siempre más lento, complicado y costoso, ha de admitirse la posibilidad del recurso.

Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer los recursos ordinarios que la legislación les otorga, o bien acudir a la instancia del juicio de amparo, directo o indirecto, según se a el caso. Este carácter potestativo de las normas administrativas plantea la cuestión de los efectos que produce acudir a una u otra vía de impugnación.

- b) Efectos de la iniciación de los procedimientos administrativos del revisión.

La impugnación del un acto administrativo, mediante recurso administrativo o cualquier otro medio de impugnación, determina la inadmisibilidad de la pretensión procesal administrativa. Si se ha interpuesto recurso administrativo, por tanto, para que sea admisible el juicio contencioso-administrativo será necesario que hubiera terminado el procedimiento de recurso por resolución expresa o cualquier otro medio de terminación.

Es indudable que la administración pública, a través del órgano administrativo en cada caso competente, podrá incoar los procedimientos administrativos de revisión, a fin de declarar nulo, o revocar el acto siempre que no hubiesen generado algún derecho o beneficio al particular. Y, cuando así ocurra, parece aplicable la regla general de improcedencia de incoar los procesos ara decidir la validez del mismo acto siempre que se pretenda hacer valer idénticos motivos de invalidez. Por lo que habrá de esperar a la decisión del procedimiento administrativo de revisión para que sea admisible incoar el proceso administrativo.

c) Efectos de la incoación del proceso administrativo.

En términos absolutos, el ejercicio de la acción ante el órgano jurisdiccional, extingue el derecho para promover otro medio de defensa. Como no hace distinción alguna, es incuestionable que cualquiera que inicie el proceso, sea la persona afectada por el acto o la propia administración al ejercer la acción de lesividad, una vez presentada la demanda con los consiguientes efectos de la

litispendencia, no será, posible no ya incoar un nuevo proceso sobre el mismo objeto, sino intentar cualquier otra vía de revisión administrativa.

Cuando las leyes procesales administrativas regulan la litispendencia y la cosa juzgada, no exige la identidad en el funcionamiento de la pretensión. No podrá incoarse en nuevo proceso cuando ha sido juzgada la pretensión en otro juicio anterior o está en trámite, aunque las violaciones reclamadas sean distintas. Parece evidente la aplicación de las mismas normas a la revisión en la vía administrativa. En consecuencia, ésta no podrá intentarse para instar la declaración de nulidad o anulación del acto, aunque sea por violaciones distintas alegadas como fundamento de la demanda. Sometida la decisión a la supuesta validez del acto ante el tribunal, ya no puede plantearse la validez del mismo acto por cualquier infracción de que adoleciera en ninguna otra vía.

CAPITULO III

MARCO LEGAL

3.1 BASE CONSTITUCIONAL.

En el texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos se encuentra plasmada en su Título IV, desde el artículo 108 a 114, mismos que determinan las responsabilidades que les son inherentes a los servidores públicos sin importar el grado escalafonario que ostenten, quedando comprendidos también los trabajadores y funcionarios de los entes públicos descentralizados, autónomos y desconcentrados.

Los gobernadores, los diputados de las magistraturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia estatales, serán responsables por las violaciones a la constitución y las leyes federales, así como por el mal manejo de los recursos de la federación. Los empleados que desempeñen cargo o comisión de carácter local se regirán por la establecido en las constituciones de cada Estado.

Cualquier ciudadano bajo su responsabilidad y mediante la presentación de pruebas, puede formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de algún servidor público por las violaciones que la constitución señala como causas de responsabilidad.

En el desempeño de sus funciones, los servidores públicos pueden caer en cuatro supuestos de responsabilidad.

- a. Política
- b. Administrativa
- c. Penal
- d. Civil

A) Responsabilidad Política.

Con base en el texto del artículo 109 constitucional que establece:

ARTÍCULO 109. *El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:*

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

Son sujetos de juicio político; los Senadores y Diputados Federales; los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los integrantes de los consejos de la judicatura; los secretarios de estado; los jefes de los departamentos administrativos; los diputados de la asamblea del Distrito Federal; el Procurador General de la República; el Procurador General de Justicia del Distrito Federal; los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito; los magistrados y

jueces del fuero común en el Distrito Federal; los titulares de los organismos descentralizados, de empresas de participación estatal mayoritaria y de los fideicomisos públicos

El Presidente de la República durante el tiempo que dure su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común; visto esto de manera mas extensa en lo relativo a la responsabilidad penal

La Cámara de Diputados procederá a la acusación ante la de senadores; previa decisión de la mayoría absoluta del número de miembros presentes en sesión, después de haber substanciado el procedimiento y de haber escuchado al inculcado. Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores se erigirá en jurado de sentencia y aplicara la sanción correspondiente mediante resolución de dos terceras partes de los miembros presentes una vez practicadas las diligencias correspondientes y haberle otorgado audiencia al acusado. Las resoluciones y declaraciones de las dos cámaras, no admiten ningún medio de impugnación.

El juicio político sólo podrá ser iniciado durante el desempeño del encargo y hasta un año después de la terminación del mismo, siendo también un año el que esta considerado como periodo máximo para la aplicación de sanciones después de iniciado el procedimiento.

b) Responsabilidad Administrativa.

Las sanciones administrativas se aplican a los servidores públicos que incurran en actos u omisiones que vayan en demérito de

los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben desempeñar sus empleos, cargos o comisiones.

Con base en estos principios, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuya aplicación corresponde a la Secretaría de la Función Pública; en esta ley, se determinan las obligaciones de los trabajadores así como las sanciones y su procedimiento de aplicación.

Las sanciones que contempla la constitución son; suspensión, inhabilitación y multa. Las multas se establecen conforme al beneficio económico logrado, o a los daños y perjuicios causados sin que pueda ser mayor a tres veces de este monto.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos añade como sanciones; el apercibimiento privado y público, la amonestación privada y pública; suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en la administración pública

Así la citada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título IV constitucional, otorga facultades expresas a las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, la Secretaría de la Función Pública, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los tribunales de trabajo y agrarios, al Instituto Federal Electoral, a la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de los

Derechos Humanos, el Banco de México, y, los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes para la substanciación del procedimiento administrativo de responsabilidades.

Por cuanto hace al registro patrimonial de los servidores públicos, éste se refiere a la información de los bienes de los trabajadores del estado que sirve para la detección de posibles conductas constitutivas de faltas administrativas; es obligación de los servidores públicos que ostenten cargos a partir de la jefatura de departamento presentar la declaración patrimonial al inicio de sus funciones y al término de estas, siendo la periodicidad con las que deben declararse anual.

La secretaria procederá a sancionar el acto o la omisión o a denunciarla en los casos que sea incompetente, y sus decisiones pueden ser impugnadas mediante recurso administrativo o con el juicio de nulidad promovido ante el tribunal fiscal de la federación.

c) Responsabilidad Penal

Como se menciona anteriormente, el presidente de la república sólo puede ser acusado por traición a la patria o por delitos graves del orden común, el Código Penal Federal señala como delitos graves *“el homicidio con agravantes, traición a la patria, espionaje, terrorismo, sabotaje, genocidio, evasión de presos, ataques a las vías generales de comunicación, uso ilícito de aeropuertos, delitos contra la salud, corrupción de menores, lenocinio, falsificación de moneda, salteador de caminos, secuestro, robo calificado, extorsión, tortura, trafico de indocumentados, posesión o uso de armas prohibidas y defraudación fiscal.”*

Cualquier servidor público y ante la comisión de cualquier otro delito, se procederá conforme lo disponga el código penal o ley aplicable. En los casos que se requiera juicio de procedencia para fincar responsabilidad, se seguirán el procedimiento respectivo, a fin de determinar si es procedente o no dicho juicio, en caso de que la resolución de alguna de las cámaras fuera negativo se suspenderá todo procedimiento; sin que esto sea obstáculo para que la imputación reanude su curso cuando el inculpado haya concluido su encargo, esto bajo la regla de que el juicio de procedencia no juzga los fundamentos de la acusación. Si la resolución es positiva, el inculpado quedara a disposición del órgano competente.

Si durante el proceso penal o en la sentencia se absuelve al inculpado, este podrá reasumir su cargo, pero si esta resulta condenatoria y se trata de un delito cometido durante su encargo, no se le concederá al reo el beneficio del indulto.

El Código Penal Federal, tipifica los delitos que pueden cometer los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, delitos que en lo que es materia de este trabajo interesan y dicen:

ARTICULO 212. *Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito*

Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

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

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

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

ARTÍCULO 214. *Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

ARTÍCULO 217. *Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades:*

I. El servidor público que indebidamente:

A) Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación;

B) Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico;

C) Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal, y del Distrito Federal.

D) Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ARTÍCULO 220. Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:

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

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

indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.

Al que cometa el delito de ejercicio abusivo de funciones se le impondrán las siguientes sanciones:

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

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

ARTÍCULO 221. *Comete el delito de tráfico de influencia:*

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

II. *Cualquier persona que promueve la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior.*

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

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

ARTÍCULO 222.

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

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

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

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

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

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

ARTÍCULO 223.

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

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

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

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

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

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

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

ARTICULO 224. *Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*

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

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

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

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

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse

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

La responsabilidad por delitos cometidos durante el encargo de cualquier servidor público serán exigibles según los plazos de prescripción que fije la legislación penal para cada caso, pero nunca podrán ser menores a tres años. Estos plazos de prescripción se interrumpen en tanto el funcionario desempeñe algún cargo con fuero constitucional.

d) Responsabilidad Civil

De mención breve en cuanto a la función pública, destaca lo siguiente con relación a la responsabilidad civil, entendida esta como los daños o perjuicios cometidos a una persona valubles monetariamente.

El primer tipo de sanciones es regulada por los artículos 108, 110 y 113 constitucionales, preceptos legales que citaré a continuación para poder hacer un análisis de los elementos más importantes que contienen dichas disposiciones.

ARTÍCULO 108. *Para los efectos de las responsabilidades a que alude es Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, y los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los Servidores Públicos 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.

Las constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidor público de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

En términos del precepto legal citado, se puede advertir lo siguiente: en el primer párrafo se establece que los servidores públicos de la federación y todo aquel que desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública federal, así como los miembros del Instituto Federal Electoral, serán sujetos a responsabilidad por actos u omisiones en el desempeño de sus funciones; no definiendo si será una responsabilidad penal o administrativa.

Por su parte el párrafo segundo del citado precepto legal, muy brevemente cita él, o los motivos por los cuales el Presidente de la República puede ser acusado, imponiendo solamente la traición a la patria y los delitos graves del orden común, sin que haga referencia alguna a responsabilidad administrativa.

Los dos primeros párrafos anteriores, desde mi punto de vista determina en forma genérica las responsabilidades de los servidores públicos en el ámbito federal, y por lo que respecta a los últimos dos párrafos, los servidores públicos de la competencia del fuero local, y sus respectivas sanciones. De tal modo que los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y los miembros de los Consejos de la Judicatura Local, serán responsables por violaciones a la constitución y a las leyes federales. Teniendo un rasgo interesante, el control financiero sobre los fondos y recursos de procedencia federal, que estén bajo su distribución y manejo.

Finalmente por su parte el cuarto y último párrafo concede una facultad a las Constituciones de los Estados de la Federación, para determinar en términos del párrafo primero del ordenamiento legal en cita, la expedición de leyes, definir quienes tendrán el carácter de servidor público dentro de las administraciones públicas estatales y los municipios que los conforman; es decir, todas aquellas personas que señalen las leyes locales son responsables por actos u omisiones que incurran en el ejercicio de sus funciones.

Ahora, el artículo 109 de la constitución federal, concede la facultad expresa al Congreso de la Unión y a las Legislaturas Locales

para que dentro de sus respectivas competencias formen leyes en materia de responsabilidades. Así también hace una distinción de las responsabilidades administrativas de las responsabilidades de las responsabilidades penales, en estos casos da pauta para la autonomía de las leyes que regularan el proceder del estado frente a la posible comisión de un delito, o de una falta que amerite una sanción administrativa al servidor público. Ordenamiento que en su texto establece:

“ARTÍCULO 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones. . .”

Por su parte los procedimientos para la aplicación de las sanciones se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. Ahora, los ciudadanos bajo su mas estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrán denunciar las conductas de los servidores públicos que consideren les cause daño o perjuicio.

Es por ello, que de la lectura del citado artículo 109 constitucional, se observa la reglamentación de las responsabilidades administrativa, civil, política y penal, mismas que resultan materia del derecho público. Aunque la responsabilidad civil no se encuentra expresamente señalada, se encuentra implícita al hablar de

responsabilidad penal o administrativa, en virtud de que el legislador pretendió, en ambas materias, que el servidor público responsable fuera castigado severamente en el ámbito económico (civil), particularmente cuando se trata de daños causados a la hacienda pública.

Por su parte el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene los diversos principios de los procedimientos aplicables al caso concreto, a saber: que el procedimiento de responsabilidad administrativa es independiente y autónomo del político, del penal y del civil a que pudiera dar lugar a una sola conducta ilícita cometida por el servidor público; que la naturaleza de la responsabilidad administrativa tiene como objetivo el de preservar el correcto y eficiente servicio público, según se lee de la fracción III, del fundamento constitucional en análisis, que señala que se sancionarán los actos u omisiones de los servidores públicos que afecten la legalidad, la 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.

Consecuentemente las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de los estados y municipios, conforme a los artículos 108, último párrafo y 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

las Constituciones de los Estados deben precisar, para los efectos de las responsabilidades indicadas, que son servidores públicos quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en los Estados o Municipios; también establecen que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deben expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos en las que se prevean las sanciones administrativas aplicables por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Por su parte, el artículo 113 constitucional prevé que las citadas leyes de responsabilidades deben establecer sanciones económicas tomando en cuenta los beneficios obtenidos por el responsable, así como los daños y perjuicios patrimoniales causados, sin que aquéllas puedan exceder de tres tantos de los referidos beneficios o de los citados daños y perjuicios; los principios establecidos en este artículo también son aplicables, en lo conducente, a los servidores públicos de los Estados o Municipios, conclusión que deriva de la interpretación sistemática de los preceptos mencionados.

Finalmente el artículo 113 constitucional no puede servir de fundamento para aplicarles una sanción, por ser una norma programática que requiere de la intervención del legislador para que regule el procedimiento para imponerla, para arribar a la anterior conclusión es importante decir que en nuestra constitución política existen preceptos legales que únicamente trazan principios no totalmente definidos en cuanto a su aplicación concreta.

A este tipo de normas se les caracteriza por no tener fuerza suficiente para desenvolverse integralmente, pues están condicionadas a la intervención del legislador para que actualice sus postulados, es decir, requieren ser reglamentadas para su aplicación y mientras tanto constituyen una base y directriz para que el orden jurídico en general sea coincidente y acorde.

Es así que el artículo 113 constitucional viene a ser una norma programática, ya que únicamente faculta y habilita al legislador para que regule lo relacionado con: a) las obligaciones de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones; b) las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que hubieran incurrido (las que consistirán en la suspensión, destitución e inhabilitación, así como la sanción económica, la que no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados); y, c) los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Sin embargo, es claro que en ningún momento dichos postulados vinculan o ligan al servidor público, pues son precisamente las leyes que se emitan en acatamiento a tales normas programáticas, las únicas que lo van a vincular y no el precepto constitucional que nos ocupa, que únicamente otorga al legislador lineamientos y directrices generales para que éste las desarrolle en los ordenamientos reglamentarios correspondientes que, una vez emitidos, claramente facultan a la autoridad administrativa para que vigile el desempeño del servidor público, inicie el procedimiento e imponga las sanciones respectivas. En consecuencia, el artículo que nos ocupa no puede servir de fundamento para aplicar una sanción a un servidor público.

3.2 LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La constitución considera responsables de toda clase de faltas y delitos, a los servidores públicos, incluyéndolos así en el principio de igualdad ante la ley, para los efectos del Título IV de la Constitución General de la República, el presidente de la república durante el tiempo que dure su encargo, sólo será responsable por traición a la patria y delitos graves del orden común. Por su parte los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, serán responsables por violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las leyes federales, así como por el manejo indebido recursos públicos federales.

Las constituciones de los estados de la república, precisarán las responsabilidades de los miembros del poder judicial, funcionarios y empleados estatales y en generales a cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública, así como a los miembros del tribunal estatal electoral por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

En cuanto a la legislación en materia de responsabilidades el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, tienen facultad expresa para expedir las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y las demás normas para sancionar a quienes, teniendo tal carácter incurran en responsabilidad.

Tratándose de delitos oficiales, la normatividad constitucional es diversa, procedimiento que se conoce como juicio político. En su conocimiento no interviene una sola de las cámaras del Congreso de la Unión, como en los delitos comunes, sino las dos: la de Diputados como órgano de acusación y la de Senadores como órgano de instrucción y de sentencia.

Mediante el juicio político se impondrán las sanciones contenidas en el artículo 110 constitucional, 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, acciones que el mismo artículo 110 define como violaciones graves a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, en este apartado creo conveniente también agregar sin que el texto constitucional lo señale a los tratados internacionales suscritos por México y ratificados por el Senado de la República.

Es importante destacar que el juicio político no es procedente por la expresión de las ideas.

En cuanto a la comisión de delitos cometidos por los servidores públicos, estos serán perseguidos y sancionados en términos de la legislación penal vigente.

Las sanciones administrativas son aplicables a los servidores públicos por los actos u omisiones en el desempeño de su empleo, cargo o comisión que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que de deban de observar en el desempeño

de sus funciones. El procedimiento para la aplicación de las sanciones descritas con anterioridad se desarrollaran de forma autónoma, sin que en el caso haya lugar a imponer dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Finalmente el artículo 109, fracción III constitucional faculta a las legislaturas de los estados para que, dentro de sus sendos campos competenciales, expidan las correspondientes leyes de responsabilidad de los servidores públicos, y demás cuerpos normativos conducentes, facultando para sancionar a quienes, teniendo tal carácter incurran en responsabilidad conforme a las prevenciones que se hallan especificadas en las tres fracciones que integran el precepto constitucional que se comenta, mismas que por estar redactadas con toda claridad, no requieren de explicación alguna.

En este apartado cabe hacer la distinción entre la responsabilidad administrativa y el relativo al pliego de responsabilidad, toda vez que ambos son contemplados por la constitución federal, pero persiguen fines distintos que pueden quedar diferenciados como sigue:

El objeto y fin del procedimiento de responsabilidades que se sigue en términos del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es sancionar al servidor público cuando incurra en las conductas que prevé su numeral 47, mientras que el relativo a las responsabilidades administrativas tiene por objeto indemnizar los daños y perjuicios que se ocasionen al por

conductas constitutivas de responsabilidad administrativa o por omisiones en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Lo resuelto en uno y en otro procedimiento es totalmente independiente, de tal forma que no es posible considerar que la firmeza de la resolución dictada en uno de ellos es obstáculo para resolver en el otro. La ley antes citada norma y regula, como su nombre lo indica, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal, rubro que comprende, entre otros, los pagos por concepto de responsabilidad patrimonial que realizan las instituciones, dependencias, organismos, empresas y fideicomisos que señala su artículo 2.

Los funcionarios y demás personal de las entidades a que alude este precepto son responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la hacienda pública federal o el patrimonio de cualquier entidad de la administración pública paraestatal por actos u omisiones que les sean imputables, o bien, por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de esa ley, inherentes a su cargo o relacionados con su función o actuación. En cambio, conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que tiene por objeto reglamentar el título cuarto constitucional en materia de los sujetos de responsabilidad en el servicio público, se determina responsabilidad administrativa al servidor público que no cumplió con sus obligaciones relativas a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento da lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin que ese ordenamiento contenga normas que

regulen las indemnizaciones que deba recibir el Estado, de ahí que esta responsabilidad administrativa se distinga de la patrimonial resarcitoria; lo que se corrobora si se considera que ninguna de las sanciones previstas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene por objeto resarcir o indemnizar al Estado, de tal forma que los daños y perjuicios a que se refiere su párrafo segundo sólo se toman en cuenta para determinar el tiempo por el que se deba inhabilitar a un servidor público, aunado a que el artículo 54 del propio ordenamiento establece los elementos que se habrán de tomar en cuenta para imponer las sanciones administrativas, considerando, entre otros, la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan las disposiciones de esa ley, elementos personales del servidor público y el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones, sin que con ello se persiga resarcir al Estado, sino depurar el ejercicio de la función pública.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos deberán establecer sanciones de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados con su conducta.

De esta manera, por dispositivo constitucional, el primer parámetro para graduar la imposición de una sanción administrativa por la responsabilidad administrativa de un servidor público, es el beneficio obtenido o el daño patrimonial ocasionado con motivo de su acción u omisión. Por su parte, el numeral 14 de la Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de marzo de dos mil dos), dispone que las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta, además del señalado con antelación, los siguientes elementos: I. La gravedad de la responsabilidad y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan las disposiciones de dicha ley; II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público; III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; V. La antigüedad en el servicio; y, VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

Por tanto, la autoridad administrativa debe buscar un equilibrio entre la conducta desplegada y la sanción que imponga, para que ésta no resulte inequitativa. Por ejemplo, si la autoridad atribuye a un servidor público el haber extraviado un expediente, y esa conducta la estima grave, pero sin dolo o mala fe en su comisión; reconoce expresamente que no existió quebranto al Estado, ni beneficio del servidor público; valoró la antigüedad en el empleo, lo cual no necesariamente obra en perjuicio del empleado de gobierno, toda vez que la perseverancia en el servicio público no debe tomarse como un factor negativo; tomó en cuenta si el infractor no contaba con antecedentes de sanción administrativa, y no obstante lo anterior, le impuso la suspensión máxima en el empleo, es inconcuso que tal sanción es desproporcionada y violatoria de garantías individuales.

3.3 SERVIDORES PÚBLICOS SUJETOS A RESPONSABILIDADES SEGÚN LA CONSTITUCIÓN.

En el artículo 108 constitucional podemos distinguir tres diversas categorías de servidores públicos, cada uno de los cuales recibe de la constitución un tratamiento diverso

Para el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los servidores públicos sujetos a responsabilidades como lo prevé el artículo 108, párrafo primero son: los representantes de elección popular, dentro de los cuales se entienden como diputados federales, diputados locales, senadores de la república, gobernadores de los estados, presidentes municipales, el presidente de la república, jefe de gobierno del Distrito Federal, jefes delegaciones y diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así también, los miembros de los Poderes Judicial de la Federación y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados en general. Concediendo una extensión de este grueso a la burocracia a las legislaturas de locales, tal y como lo determina el artículo 108 párrafo tercero constitucional.

Para identificar a los sujetos de responsabilidad administrativa es necesario recurrir al texto de los párrafos primero y tercero del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

ARTICULO 108. *Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y*

empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como 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.

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

3.4 EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES ALCANCES Y LIMITES DE SU APLICACIÓN SUPLETORIA EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

A este respecto la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de marzo de dos mil dos, en su artículo 47 establece:

***ARTICULO 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.*

Del artículo citado, se advierte que, todo lo no previsto en la ley para substanciar el procedimiento de responsabilidades administrativas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, que en realidad será en todo el procedimiento, ya que la ley no prevé términos y plazos para el ofrecimiento y desahogo de pruebas, así como que tipo de pruebas serán admisibles. Si bien es cierto el legislador estableció un régimen de supletoriedad en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, lo cierto es que en lo particular, éste es un aspecto negativo de la responsabilidad administrativa, ya que en cuanto a la admisión y desahogo de las pruebas, el citado precepto legal únicamente establece "*así como en la apreciación de las pruebas. . .*", entendiéndose esta facultad como una facultad exclusiva que otorgó el legislador en cuanto al alcance y valor probatorio de los medios de convicción que alleguen las partes, sin que sea amplia en lo que se

refiere a los términos y tipos de pruebas que serán admisibles en el procedimiento administrativo de responsabilidades.

El referido artículo establece que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en la ley de la materia, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, de lo que deriva que las lagunas de la ley se suplirán con las disposiciones del ordenamiento civil citado, única y exclusivamente en lo concerniente al desarrollo del procedimiento administrativo.

En esa virtud, la supletoriedad de tal ordenamiento no abarca el sistema de aplicación de sanciones administrativas, expresamente previsto por el Constituyente para los servidores públicos que incurran en infracción a sus deberes de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de la función pública.

De tal forma que, cuando se sanciona a un servidor en un procedimiento administrativo, se debe aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles; en cambio, si al servidor se le sanciona por causa de responsabilidad y en éste se aplica la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el código supletorio en materia procesal es el Código Federal de Procedimientos Penales conforme al artículo 45 de la señalada ley.

Ahora de la interpretación literal de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se advierte que el Código Federal de Procedimientos Civiles es aplicable supletoriamente *"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. . .”, por lo que dicha expresión debe entenderse en términos generales, esto es, al referirse a “*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, lo relativo a la admisión y desahogo de las pruebas, no 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 administrativo, se justifica plenamente que ante la ausencia de un cuadro normativo general respecto de situaciones jurídicas que exigen su imperiosa regulación como los son los términos y condiciones que se deberán reunir a fin de un desahogo armónico de los medios de convicción que se hagan llegar al procedimiento, así como son las cuestiones relativas a alguno de los procedimientos que en la ley citada se establece, por seguridad jurídica del gobernado, se apliquen de manera supletoria las disposiciones del ordenamiento señalado, pero se hace hincapié en que no existe una fin determinado en este artículo en cuanto a su admisión y desahogo, ya que debe entenderse en cuanto a la apreciación de las pruebas como aquella facultad del órgano jurisdiccional para darle el alcance y valor probatorio y no así por lo que se refiere a su admisión y trámite.

Siendo esta una limitante de la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles que prevé el artículo 47 de la ley en estudio, ya que los términos y tipos de pruebas que deberán ser desahogadas en cualquier tipo de juicio que prevé la legislación mexicana, es trascendental para el esclarecimiento de los hechos investigados y que con ello no se violen en perjuicio de gobernado la garantía de legalidad y seguridad jurídica, lo anterior encuentra sustento por analogía en la tesis II.2º.A.21.A, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, página 1358, que dice:

"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.”

CAPITULO IV

EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

4.1 SUBSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES CONFORME A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de observancia general a partir del trece de marzo de dos mil dos, tiene por objeto reglamentar el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de responsabilidades y sanciones administrativas de los servidores públicos, así como quienes son las autoridades competentes para aplicar las sanciones relativas y el procedimiento a seguir para la sanción de las conductas que tipifica como responsabilidades.

Para la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son sujetos a su régimen los servidores públicos descritos en el párrafo primero del artículo 108 constitucional, así como todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Antes de dar comienzo al análisis del procedimiento administrativo contenido en la Ley de Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, me parece importante destacara que, conforme a lo estudiado previamente, el presupuesto administrativo que da origen al procedimiento administrativo, se encuentra previsto por el artículo 10 de la ley que nos ocupa, única y exclusivamente en cuanto a ser accionado a instancia de parte, ya que

la ley no establece el inicio del presupuesto administrativo de oficio, facultando dicho numeral al público en general a presentar su queja o denuncia por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Así las cosas, el procedimiento administrativo de responsabilidades da inicio con la citación del probable responsable a una audiencia, tal y como lo establece el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual dispone que se citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la misma, en la cual podrá ofrecer los medios de prueba que estime convenientes, al respecto cabe hacer mención que el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ha establecido que no es necesario acompañar al citatorio para comparecer a la audiencia relativa copia de las constancias que sirvieron de base a la autoridad para iniciar el procedimiento respectivo, toda vez que dicho precepto legal no establece la obligación de entregar al funcionario público investigado las documentales que sirvieron de base a la autoridad administrativa para iniciar el procedimiento respectivo.

No obstante ello, y con la finalidad de salvaguardar las formalidades esenciales del procedimiento, en términos del artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Federal, debe permitirse al interesado el acceso al expediente respectivo, en el que obren las constancias que lo involucran, incluso antes de llevar a cabo la celebración de la audiencia, pues entre las fechas de citación y audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de

quince días hábiles, que es el término concedido por la ley para que el servidor público investigado consulte el expediente, recabe o prepare las pruebas y alegatos necesarios para su defensa.

Una vez desahogada la audiencia de referencia, se concederá al presunto responsable, un plazo de cinco días, para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinente, sin que sea óbice a lo anterior el hecho que dichos elementos de prueba deberán tener relación con los hechos que se le atribuyen, que por demás resulta obvio.

Por lo que respecta al periodo probatorio, en el procedimiento administrativo contenido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no es claro ni preciso en cuanto a su admisión y desahogo y que tipo de pruebas serán admisibles en tal procedimiento administrativo, toda vez que la fracción III del artículo 21 únicamente establece lo siguiente:

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

III Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular

de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles. . .

De donde resulta evidente que la fracción III, del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, únicamente se limita a enunciar que una vez desahogadas las pruebas que hayan sido admitidas, la secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán la situación jurídica del servidor público dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes.

Sin que se haga mención de que tipo de pruebas se admitirán en el procedimiento administrativo, así como las providencias que deberán ser tomadas en cada una para su desahogo. Asimismo otorga facultades a la secretaría, al contralor interno y al titular del área de responsabilidades, para sancionar en incluso para llevar a cabo la ejecución de la resolución a que fuere conminado el servidor público responsable.

Por su parte el artículo 47 de la ley en estudio refiere que:

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

Sin que ello implique que se observara como aplicación supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, en cuanto al término, admisión, preparación y desahogo de las pruebas, ya que el numeral transcrito únicamente faculta a la ley por lo que respecta a su

apreciación, entendiéndose como tal a la valoración que el encargado de presidir el procedimiento administrativo le da a cada uno de los elementos probatorios admitidos previamente, al momento de dictar la resolución que en derecho corresponda.

De tal forma que el procedimiento administrativo que regula el citado artículo 21, no otorga todos los elementos lógicos jurídicos a las partes para la solución del conflicto sin dejar a ninguno de los involucrados en estado de indefensión.

Por otra parte, y en cuanto al procedimiento de sanción y ejecución el artículo 4 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece:

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

De la transcripción del artículo en cita se advierte que los órganos facultados para el conocimiento del procedimiento de responsabilidades serán únicamente los contralores internos y los titulares del de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, y no así la (Secretaría de

Contraloría y Desarrollo Administrativo) hoy Secretaría de la Función Pública.

Estado en presencia de una contradicción de carácter procesal en la ley, misma que se aplica en contra del sujeto pasivo del acto; toda vez que por su parte el ya citado artículo 21 si concede facultades para tal efecto al establecer que la (*secretaría, entendiéndose como tal a la hoy Secretaría de la Función Pública*), el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones a que se refiere el capítulo II de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de donde resulta evidente la contradicción en otorgamiento de facultades para llevar a cabo el procedimiento administrativo que nos ocupa a lo largo de todo el texto legal que rige dicho procedimiento.

De tal forma que cuando se otorga una facultad discrecional para actuar como órganos jurisdiccionales, siendo este el caso cuando se concede la actuación como órgano sancionador, tal y como lo describe el maestro Jesús González Pérez, en su obra "*Procedimiento Administrativo Federal*", al decir que cuando estamos sufriendo un atentado a nuestros derechos e intereses, por la actuación de uno de los agentes de la administración, éste se produce como consecuencia de un acto administrativo, o de una disposición general de la administración, que previa a ella habrán existido actuaciones formales que constituirán su antecedente y fundamento; tal es el caso de la notificación y citación que se le practica al servidor público para formular la defensa que mejor le conviniere, dando paso al procedimiento administrativo que nos ocupa, siendo este un evento

que precederá a la actuación procesal. Que dará como resultado la sanción a que pudiera hacerse acreedor el servidor público.

Ahora bien, la fracción IV, del artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, otorga facultades expresas a los órganos sancionadores para llevar a cabo todas las investigaciones tendientes a tener por probada la responsabilidad del servidor público, sin que esta facultad pueda ser ejercida por el servidor público en su defensa, ya que sólo la confiere al órgano investigador y sancionador, fracción que en su texto literal dice:

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

Por su parte el párrafo segundo de la fracción IV, del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, enuncia la potestad de las autoridades para ampliar a una o mas audiencias según sean necesarias, para la aplicación de nuevas responsabilidades, sin que de nueva cuenta se otorgue el derecho explícito al acusado de solicitar la suspensión o diferimiento de o las audiencias, en las que se puedan aportar nuevos elementos de prueba en su favor, texto que al tenor literal establece:

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

Finalmente la fracción V, del citado artículo 21 estima procedente previo o posterior al haber citado al servidor público presunto responsable, suspenderlo en su empleo cargo o comisión, dejándolo en estado de indefensión para poder allegarse de pruebas fuera de su empleo, cargo o comisión; con esto quedando firme el supuesto regulador que antecede al proceso administrativo y que es el presupuesto del procedimiento administrativo. Que dará lugar a acudir ante la autoridad jurisdiccional con los recursos que los ordenamientos legales establezcan, ordenamiento legal que en lo que interesa establece:

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

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación

del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

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

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

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

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

Es importante destacar que el procedimiento administrativo contenido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se encuentra plagado de irregularidades procesales e incoherencias con las demás disposiciones que la ley prevé, dando como resultado violaciones esenciales al procedimiento, que dan lugar a una ineficaz aplicación de la norma administrativa.

4.2 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. AUTORIDAD COMPETENTE PARA SUBSTANCIAR EL PROCEDIMIENTO RELATIVO.

Los artículos 108, 109, 111, 113 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, no especifican qué autoridad es la facultada para sustanciar el procedimiento respectivo y decidir sobre la sanción correspondiente, sino que tal determinación se deja a las leyes de responsabilidades emitidas al efecto. Por ello, atendándose a la naturaleza de las infracciones o responsabilidades administrativas, así como a los fines perseguidos con su sanción (cuyos fines son salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones del servidor público), se infiere que tanto el procedimiento como la sanción deben ser administrativos; de ahí que por regla general, es al superior jerárquico del servidor público infractor, o a un órgano específico del propio nivel de gobierno al que incumbe corregir las irregularidades cometidas, sustanciando para tal efecto el procedimiento administrativo de responsabilidades y emitir la sanción respectiva, por lo que la autoridad administrativa que conforme a la distribución de competencias entre los sujetos encargados de la aplicación de la ley, es la legalmente competente para sustanciar el referido procedimiento administrativo e imponer la sanción correspondiente de acuerdo a la gravedad de la sanción, monto del daño causado y demás circunstancias previstas en la propia legislación.

Lo anterior tiene apoyo en la tesis número 1ª .XLI/2005, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación, visible en la página 174 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, junio de 2005, Novena Época, que dice:

“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. AUTORIDAD COMPETENTE PARA SUSTENCIAR EL PROCEDIMIENTO RELATIVO. Los artículos 108, 109, 111, 113 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de responsabilidad administrativa de los servidores público, no especifican qué autoridad es la facultada para sustanciar el procedimiento respectivo y decidir sobre la sanción correspondiente, sino que tal determinación se deja a las leyes de responsabilidades emitidas al efecto; sin embargo si se atiende a la naturaleza de las infracciones o responsabilidades administrativas y a los fines perseguidos con su sanción (salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de todo servidor público en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones), se infiere que tanto el procedimiento como la sanción deben ser administrativos; de manera que, por regla general, es al superior jerárquico del servidor público infractor, o a un órgano específico del propio nivel de gobierno, al que incumbe corregir las irregularidades cometidas, a fin de preservar el correcto y eficiente servicio público que debe prestarse en la dependencia u organismo a su cargo, por lo que también corresponde a ellos sustanciar el procedimiento administrativo de responsabilidades y emitir la sanción respectiva, siendo competente la autoridad administrativa que conforme a la distribución de competencias entre los sujetos encargados de la aplicación de dicha ley, tenga la atribución de imponerla, de acuerdo con los criterios relativos a la gravedad de la infracción, monto del daño causado y demás circunstancias previstas en la propia legislación.”

En la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las obligaciones de éstos, se encuentran determinadas en su artículo 8 que textualmente dice:

ARTICULO 8. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XXII. Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u 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 correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

Así las cosas, será responsabilidad de los servidores públicos, ajustarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones a las

obligaciones previstas en la ley que nos ocupa, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público; de ahí que el servidor público que no cumpla, en el desempeño, cargos o comisiones que tenga encomendadas, con las obligaciones previstas en el artículo 8 de la ley en cita, serán responsables del incumplimiento a dichas obligaciones, en que incurran, por lo que podrán ser sancionados en el ámbito de sus respectivas competencias por:

I. Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;

II. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;

III. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

IV. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;

V. Los tribunales de trabajo y agrarios;

VI. El Instituto Federal Electoral;

VII. La Auditoría Superior de la Federación;

VIII. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;

IX. El Banco de México, y

X. Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

Lo anterior, porque en términos del artículo 3 de la referida Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las autoridades facultadas, para aplicar dicho ordenamiento legal en el ámbito de su competencia son las ya mencionadas con antelación.

Asimismo, los artículos 11, 12 y 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establecen lo siguiente:

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

ARTICULO 12. *Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, serán sancionados conforme al presente Capítulo por la contraloría interna de dicha Secretaría. El titular de esta contraloría será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él.*

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

I.- Amonestación privada o pública;

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

III.- Destitución del puesto;

IV.- Sanción económica, e

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

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

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

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

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

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

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

Precisado lo anterior, debe decirse, que de lo estatuido en los artículos 11, 12, 13 (reproducidos con anterioridad) y 21, todos de la ley en estudio (éste último numeral, transcrito también en el presente capítulo), se desprende que en dichos preceptos legales, se establece tanto la forma y términos en que debe sustanciarse el procedimiento a aquellos servidores públicos que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 del mencionado Cuerpo de Leyes, así como lo relativo a la imposición de las sanciones administrativas correspondientes; cuyo procedimiento e imposición de sanciones, corresponde conocer y resolver, en el ámbito de su competencia, a las autoridades que refiere o establece el artículo 3 de la mencionada Ley.

Así las cosas, y siguiendo la secuencia lógica-jurídica que determinan los artículos precisados en el párrafo que antecede, es válido concluir que, el procedimiento que se sustancia a aquellos servidores públicos que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones a su cargo, así como lo relativo a la imposición de las sanciones administrativas correspondientes, tienen el carácter de jurisdiccionales, pues con independencia de que las autoridades que intervienen en el referido procedimiento e imponen las sanciones en mención, tengan el carácter de autoridades administrativas, y no así la calidad de autoridades judiciales, lo cierto es que tales autoridades están investidas de gozan de un **PODER**

ESTATAL PARA JUZGAR, en tanto de que están investidas de facultades para decir el derecho, aplicando para ello las normas contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (pues así expresamente lo establece dicha Ley, en su artículo 3); así como para decidir la controversia planteada y ejercer un arbitrio sancionador impositivo, todo lo cual en su conjunto reviste el carácter de jurisdicción; máxime que ese arbitrio sancionador impositivo, les ha sido reconocido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis número 2ª. CLXXIX/2001, visible en la página 714, del Tomo XIV, Septiembre de 2001, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que dice:

“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. AL ESTABLECER LA LEY FEDERAL RELATIVA EN SUS ARTÍCULOS 47, 53, FRACCIÓN IV, Y 54, EL MARCO LEGAL AL QUE DEBE SUJETARSE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA EJERCER EL ARBITRIO SANCIONADOR IMPOSITIVO, RESPETA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en diversos precedentes, que los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en su expresión genérica en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son respetados por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean, por una parte, generan certidumbre en los gobernados sobre las consecuencias jurídicas de su conducta y, por otra, tratándose de normas que confieren alguna facultad a una autoridad, acotan en la medida necesaria y razonable esa atribución, en forma tal que se impida a la respectiva autoridad actuar de manera arbitraria o caprichosa en atención a las normas a las que debe sujetarse al ejercer dicha potestad. En ese contexto, es inconcuso que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en sus artículos 47, 53, fracción IV y 54, respeta los referidos principios constitucionales, al fijar el marco legal al que debe sujetarse la autoridad administrativa para ejercer el arbitrio sancionador impositivo, toda vez que el legislador precisó, con el grado de certeza y

concreción constitucionalmente exigible, el núcleo básico de las conductas calificadas como infractoras y las sanciones que les corresponden, en términos de lo previsto en sus artículos 47 y 53, además de que en el diverso numeral 54 encausó la actuación de la autoridad administrativa para imponer las sanciones relativas en el ámbito de su competencia, al limitar su atribución mediante la fijación de elementos objetivos a los que debe ajustarse para decidir el tipo de sanción que corresponde a la infracción cometida en cada caso concreto. Por tanto, del contenido de tales disposiciones se advierte que el servidor público no queda en estado de incertidumbre sobre las consecuencias jurídicas de su conducta, pues los principios rectores que la rigen, consistentes en la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, establecidos en la reforma constitucional a los artículos 109 y 113, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, se encuentran reglamentados y específicamente determinados, a través de un estructurado sistema disciplinario contenido en el indicado precepto 47, cuyo incumplimiento provoca la iniciación del procedimiento respectivo, el que en su caso concluye con la aplicación de sanciones predeterminadas, entre las que se encuentra la destitución a que se contrae la fracción IV del referido artículo 53. Lo anterior pone de relieve, que la facultad conferida a la autoridad sancionadora no puede ser producto de una actuación caprichosa o arbitraria, sino justificada por la evaluación de todas las circunstancias que rodean la situación de hecho advertida por la autoridad y que se concretizan mediante los elementos de convicción aportados en el curso del procedimiento respectivo, en el que el servidor público tiene oportunidad de rendir las pruebas que estime pertinentes, en concordancia con las normas que regulan el ejercicio de esa facultad sancionadora, pues de acuerdo con el margen legislativamente impuesto a la autoridad, su actuación tendrá que ser el resultado de la ponderación objetiva de los elementos relativos a la gravedad de la infracción, monto del daño causado y demás circunstancias que previene el citado artículo 54 para acotar su actuación y así permitir la fijación de una sanción acorde con la infracción cometida, especificada como tal en la propia ley."

4.3 FORMALIDADES ESENCIALES QUE DEBEN CUMPLIRSE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En el procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos se deben cumplir y observar las garantías procesales mínimas que aseguran una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo, cuyas garantías son: 1) la notificación de inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) la oportunidad de alegar; y 4) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas, pues de no respetarse estos requisitos se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, que es la de evitar la indefensión del afectado.

Lo anterior así lo ha establecido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia PJ47/95, publicada Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, Novena Época que dice:

"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La

oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

4.4 IDENTIFICACIÓN DE LOS CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES CONTENIDO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Como ya se ha estudiado en el capítulo segundo de este trabajo de tesis los conceptos fundamentales del proceso son:

Litigio. Entendiéndose éste como el conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno y la resistencia del otro, deslindándose al concepto del proceso y procedimiento. Siendo entonces el proceso el continente y el litigio el contenido, en tanto que el procedimiento resulta ser la forma y orden que han de observarse en el desarrollo del proceso. Es por ello, que el estado de conflicto que caracteriza al litigio, existe antes, fuera e independientemente del proceso, y por tanto, no puede entenderse condicionado a la existencia de éste, que es sólo una de las vertientes de solución que para él existen.

Así las cosas, el litigio es un concepto que se encuentra establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, toda vez que de lo previsto en los artículos 10 y 21, fracción II, de dicha ley, se desprende que en tratándose de la responsabilidad administrativa en el servicio público, sí existe un conflicto de intereses, el cual tiene lugar en términos del referido numeral 10, entre quien presenta una queja o denuncia por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y el servidor público contra el cual se presenta la queja o denuncia en mención, cuyo servidor cuenta, acorde a lo previsto en el invocado artículo 21, fracción II, con un plazo de cinco días hábiles para ofrecer

los elementos de prueba tendientes a desvirtuar los hechos que se atribuye.

Proceso. Cuando es utilizada la palabra proceso, se alude a una sucesión de actos, vinculados entre sí, respecto de un objeto común. En el proceso jurisdiccional la finalidad que relaciona los diversos actos es la solución de una controversia entre partes que pretenden, en posiciones antagónicas, que se les resuelva favorablemente sus respectivas reclamaciones, deducidas ante un órgano que ejerce facultades jurisdiccionales.

El proceso es un concepto que no se encuentra previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que aún cuando en materia de responsabilidad administrativa en el servicio público existe un conflicto de intereses entre quien presenta una queja o denuncia y el servidor público, cuyas pretensiones son antagónicas y los mismos pretenden se les resuelva favorablemente sus respectivas reclamaciones, lo cierto es que las autoridades que se encuentran facultadas para aplicar las normas establecidas en la mencionada ley, y cuyas autoridades se encuentran definidas en el artículo 3 de la ley en estudio, a tales autoridades no se les otorga facultades jurisdiccionales, sino simples facultades administrativas, circunstancias que es incorrecta, porque como ya se expuso en el presente capítulo las mencionadas autoridades sí tienen facultades jurisdiccionales.

Procedimiento. Resulta ser un conjunto de actos formales que establece la ley, cuyo cumplimiento y apego tanto por la autoridad

como por las partes que intervengan en él, garantiza la impartición de justicia y de equidad entre las mismas.

El procedimiento, es un concepto que sí se encuentra contenido en la multicitada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pues en términos del artículo 21 de dicho ordenamiento se desprende que en él se establece la forma y términos en que ha de iniciarse, seguirse y concluirse el procedimiento administrativo por incumplimiento a las obligaciones que tiene a su cargo el servidor público. Sin que pase inadvertido a este respecto, el hecho de que por cuanto hace a los medios de prueba a que se refiere el artículo 21, no se precisa qué pruebas tienen oportunidad de ofrecer las partes, términos para su admisión y desahogo, así como tampoco los elementos que deben tomarse en consideración para su valoración o desestimación.

Jurisdicción. Se puede afirmar que la jurisdicción es el conjunto de atribuciones que tiene el estado, para ejercerlas, por conducto de algunos de sus órganos o por medio de árbitros, con aplicación de normas jurídicas generales e individualizadas, a los diversos actos y hechos que se susciten con motivo del planeamiento de posiciones concretas en controversia.

La jurisdicción de igual manera, resulta ser un concepto que sí se encuentra contenido en la ley que se viene hablando, en tanto que las autoridades enunciadas en el artículo 3 de la referida ley, aún y cuando se les da el carácter de autoridades administrativas, las mismas tienen la calidad de autoridades jurisdiccionales, por las razones ya expuestas en esta capítulo.

Acción. Es la provocación de la actuación de los órganos jurisdiccionales con el propósito de lograr la declaración o el reconocimiento de un derecho. La acción por consiguiente, es un derecho subjetivo público, es un derecho porque tiene como correlativa la obligación del órgano estatal al cual se dirige, de resolver afirmativa o negativamente. Es un derecho subjetivo porque constituye una facultad conferida al gobernado por el derecho objetivo para reclamar la prestación del derecho jurisdiccional. Y es un derecho subjetivo público porque significa una facultad del gobernado frente al Estado como entidad del derecho público y porque el contenido el objeto que se persigue es de carácter público.

Acción y Formas de Instar.

La petición;

a) La denuncia;

b) La querrela;

c) La queja;

d) El reacertamiento o recurso administrativo, y

e) La acción,

Definiendo los conceptos anteriores, la petición es la forma de instar, o instancia más simple y extendida que consagra el derecho, y consiste en una actitud por la cual un ciudadano gobernado solicita algo al gobernante. El derecho de petición está genéricamente consagrado en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer la garantía de la respuesta a la petición formulada por escrito, de manera pacífica y respetuosa, limitando tal derecho, en materia política, sólo a los ciudadanos de la

República. Por ello, si una autoridad no responde al gobernado estará violando con ello el derecho de petición.

A su vez las peticiones podemos separarlas en dos grandes grupos: *“las reguladas y las no reguladas, siendo las primeras, aquellas que están enmarcadas dentro de un cuadro institucional preestablecido; y las restantes, son aquellas en las cuáles el órgano de autoridad no está limitado para ninguna disposición y tiene un ámbito de discrecionalidad para contestarle al particular.”*⁴³

En cuanto a las peticiones reguladas, una vez que el gobernado ha reunido los requisitos que prevé la ley del acto, estará facultado para exigir la resolución en el sentido de su petición, si el gobernado exige la contestación a su petición, sin previa reunión de dichos requisitos, la autoridad del estado, no está obligada a dar respuesta a lo solicitado, sin que ello irroque perjuicios a la garantía consagrada en el texto constitucional mencionado. Siendo éste un requisito básico.

Por su parte la denuncia, puede ser considerada como una participación de conocimiento que da el particular a los órganos estatales. Quedando Comprendidas en esta figura las informaciones que los gobernados proporcionen que puedan ser importantes para algunos aspectos de la administración pública. Pero hay algunas materias en las que resulta más importante la denuncia, por como ejemplo en el derecho fiscal y penal.

Ahora bien, la querrela es una forma de instar similar a la denuncia, y consiste también, en una participación de conocimiento a la autoridad; es decir, es una participación calificada de conocimiento y

⁴³ ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO Niceto, Op. Cit. Página 73-75

el carácter calificado radica en que la querrela sólo puede ser hecha por la parte afectada por los actos o hechos o interesada en los resultados que éstos produzcan y que van a ser objetos de participación al órgano estatal.

Por lo que respecta a la queja, el mismo autor nos dice que la queja: *"tiene de similitud con la querrela la pretensión sancionadora. Pero . . . en la queja se encuentra una disparidad (el sujeto pasivo es siempre una autoridad o persona que actúa en una función pública), como por ejemplo los servidores públicos.*

No obstante ello, en estricto sentido la queja puede concebirse como una instancia hecha generalmente ante el superior jerárquico para que imponga una sanción a un funcionario inferior por algún incumplimiento o falta en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

En cuanto al reaceramiento o recurso administrativo el propio Humberto Briceño Sierra, indica que tal recurso persigue la revocación de un acto de autoridad y que lo fundamental, es la conducta de reaceramiento, entendida aquella como el examen ulterior de un acertamiento, el que supone la operación de la autoridad que determina los hechos tipificados por una norma. El particular al interponer el reaceramiento, sostiene una inadecuación entre el acto y la norma, la cual amerita precisamente ese reaceramiento, o segundo acertamiento, para que, en caso de haber error, corregirlo.

Finalmente, la acción, al igual que la petición, la denuncia, la querrela, la queja y el reaceramiento, son una instancia. Sólo que la

acción tiene una nota distintiva de las demás instancias y esa nota de distinción es que es una instancia proyectiva.

La acción y formas de instar que han quedado definidas en párrafos anteriores, resultan ser conceptos que también están contenidos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, toda vez que tratándose del tema relativa a la responsabilidad administrativa en el servicio público, dicho tema o responsabilidad administrativa tiene lugar con motivo de la denuncia, querrela o queja, previstas en el artículo de 10 de la referida ley, en tanto que el reacertamiento o recurso administrativo a que se ha hecho referencia en este capítulo se encuentra establecido de los artículos 25 al 29 de la multicitada ley.

Pretensión. La pretensión es necesaria para la existencia de un litigio, ya que sin el primero, no puede existir el segundo, toda vez que no existiría un conflicto de intereses que en contrario debería dirimirse o ser resueltos por un órgano jurisdiccional. De tal modo que la pretensión es un querer, una voluntad, una intención exteriorizada, así entonces, se hará valer siempre ante el órgano jurisdiccional investido de atribuciones para conocer del negocio y será continuado hasta que concluya con la decisión que ponga fin al conflicto.

La pretensión resulta, igualmente, ser un concepto que se encuentra establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pues como ya se dijo con anterioridad, el artículo 10 de la ley en mención establece que cualquier interesado puede presentar quejas o denuncia por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con lo

que tiene lugar un querer, una voluntad o una intención exteriorizada tendiente a imputar a un servidor público incumplimiento en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las que siempre se hacen valer ante las autoridades facultadas para aplicar la ley en mención, dado que se encuentran investidas de atribuciones para conocer del negocio y emitir una decisión que ponga fin al conflicto.

4.5 LA JURISPRUDENCIA COMO CRITERIO ORDENADOR DE LOS CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En principio cabe precisar que el maestro Eduardo García Máynez, clasifica a la jurisprudencia como una fuente del derecho, señalando para tal efecto que *“la palabra jurisprudencia posee dos acepciones distintas. En una de ellas equivale a ciencia del derecho o teoría del orden jurídico positivo. En la otra, sirve para designar el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales.”*⁴⁴

Sin embargo, la jurisprudencia no debe considerarse como una fuente del derecho, porque la función judicial de donde proviene (esto es de la (Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, y de los Tribunales Colegiados de Circuito, ello en términos de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo), no tiene por finalidad crear el derecho, sino aplicarlo en los casos en que haya contención de tal manera que, por regla general, la jurisprudencia constituye un medio importante para fijar la interpretación de las leyes, ya que la jurisprudencia no crea una norma nueva, sino que interpreta y determina el sentido de la ley. Efectivamente, interpretar la ley es desentrañar su sentido y por ello la jurisprudencia es una forma de interpretación judicial, la de mayor importancia que tiene fuerza obligatoria según lo determinan los mencionados artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo; de ahí que válidamente se pueda afirmar que la jurisprudencia es la obligatoria interpretación y determinación del

⁴⁴ GARCÍA MÁYNEZ Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, cuadragésimo cuarta edición, Editorial Porrúa, México 1992. Página 68.

sentido de la ley, debiendo acatarse la que se encuentra vigente en el momento de aplicar aquélla a los casos concretos.

CONCLUSIONES

1. A lo largo de la vida independiente de México, se han dado cambios importantes en su organización institucional y jurídica, mismos que han trascendido en la vida cotidiana de los ciudadanos, a partir de la constitución de 1824, hasta la constitución de 1917, se han producido reformas que han llevado a una certidumbre jurídica, en cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos se refiere, misma que trae consigo un control mas estricto, para que los servidores públicos cuenten con un medio de control para substanciar las responsabilidades en que incurran por el cumplimiento de su empleo cargo o comisión.

2. El conocimiento de los conceptos fundamentales del proceso, por quienes realizan la función legislativa es de suma importancia, ya que con ello podrán formar una legislación acorde a las circunstancias lógicas jurídicas que el caso amerite.

3. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en su Título IV, aglutina, todas y cada una de las responsabilidades en que los servidores públicos de todos los niveles de gobierno pueden incurrir, asimismo faculta a las legislaturas locales a efecto de que en ámbito de sus respectivas competencias legislen en materia de responsabilidades administrativas, por cuanto hace a los servidores públicos de carácter local y municipal, con ello, la constitución federal considero que se mantiene a la vanguardia en lo que a esta materia se refiere

4. Considerado que es necesario incluir en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,

preceptos legales que regulen el proceso, de un modo mas específico, en cuanto a periodos de tiempo para admisión y desahogo de pruebas.

5. Estimo conveniente reformar el artículo 21 de la ley que nos ocupa, para el efecto de que en él se regule, en forma específica y precisa, qué tipos de pruebas serán admisibles en el procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos, así como los términos con que las partes involucradas en dicho procedimiento cuentan para su ofrecimiento y desahogo.

6. Es fundamental una reforma a la legislación en estudio, para el efecto de que la misma contemple a los órganos encargados de la aplicación de dicha ley, como autoridades jurisdiccionales, ya que como quedó precisado tales autoridades tienen la calidad de órganos jurisdiccionales, en tanto que dicen y aplican el derecho contenido en la referida ley, además de que gozan de poder impositivo para aplicar las sanciones establecidas en el ordenamiento legal en cita, todo lo cual les confiere calidad de órganos jurisdiccionales.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA, ROMERO MIGUEL, Compendio de Derecho Administrativo, Parte General, 3ª edición, Editorial Porrúa, México 2001.
2. ACOSTA ROMERO MIGUEL Derecho Administrativo Especial, volumen II, Editorial Porrúa, México 1999.
3. ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO NICETO, Proceso, Autocomposición y Autodefensa, 2ª Edición, UNAM, México, 1970.
4. ARELLANO GARCÍA CARLOS. Teoría General del Proceso, Editorial Porrúa, México 2001.
5. BECERRA BAUTISTA JOSÉ, El Proceso Civil en México, Editorial Porrúa, 6ª edición, México 1977.
6. BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO, Derecho Procesal, Cárdenas, Editores, México, 1995.
7. CABANELLAS, GUILLERMO, Diccionario del Derecho Usual, Editorial Heliasta, 8ª edición, Buenos Aires, 1974.
8. CASTILLO LARRAÑAGA JOSÉ. Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, México 1982.
9. CASTREJÓN GARCÍA GABINO EDUARDO. Derecho Procesal Administrativo, Cárdenas Editor y Distribuidor, Primera Edición México 2001.
10. DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, México 1993.
11. DE PINA VARA RAFAEL, Derecho Civil Mexicano, Editorial Porrúa, México 1973.
12. EUGENE PETIT, Tratado Elemental de Derecho Romano. Editorial Saturnino, traducción de José Fernández González, 1924.

13. FIORINI, Procedimiento Administrativo y Recurso Jerárquico. Buenos Aires, Argentina 1971.
14. FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, 33ª edición, Editorial Porrúa, México 1994.
15. GARCÍA MÁYNEZ EDUARDO, Introducción al Estudio del Derecho, cuadragésimo cuarta edición, Editorial Porrúa, S.A, México.
16. GÓMEZ LARA CIPRIANO. Teoría General del Proceso, Editorial Oxford, México 2001.
17. GONZÁLEZ PÉREZ JESÚS, Procedimiento Administrativo Federal, Editorial Porrúa, México 1997.
18. MARTÍNEZ, MORALES RAFAEL I, Derecho Administrativo 1er y 2º Curso, 4ª edición, Editorial Oxford University Press, México 2003.
19. OVALLE FABELA JOSÉ, Teoría General Del Proceso. Editorial Harla Segunda Edición, México 1994.
20. PANTOJA BAUZA, Bases Generales de la Administración del Estado, Santiago de Chile, Editorial Jurídica, 1987.
21. RAMÍREZ ARCILA CARLOS, La pretensión procesal, Editorial Temis, 1986, Página 25, Bogotá Colombia.
22. SÁNCHEZ, PICHARDO C, Alberto, Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, 3ª edición, Editorial Porrúa, México 2001.
23. SERRA ROJAS, ANDRÉS, Derecho Administrativo, Primer Curso, Editorial Porrúa, México 1994.
24. TENA FELIPE DE J. Teoría General del Proceso Civil, Traducción del licenciado, Editorial Porrúa, S.A., México, 1959.
25. TENA RAMÍREZ, FELIPE, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, 28ª edición, México, 1994.

DICCIONARIOS

1. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S.A., México.
2. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, Página 2574, México 2001.

REVISTAS

1. Instituciones de Derecho Procesal Civil, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1954, Vol. II.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista, México 2006.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Código Federal de Procedimientos Civiles, Editorial Sista. México 2006.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo, Editorial Sista, México 2006.

Código Penal Federal, Editorial Sista, México, 2006.