



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

**“TERMINO LEGAL QUE SE TIENE PARA REALIZAR  
LA ETAPA DE INVESTIGACION POR PARTE DE LOS  
ORGANOS INTERNOS DE CONTROL EN LA  
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CON MOTIVO DE LAS  
QUEJAS O DENUCIAS PRESENTADAS POR CUALQUIER  
INTERESADO”**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**ALEJANDRO CUEVAS GUTIÉRREZ**

**ASESOR:**

**MAESTRA JANETTE YOLANDA MÉNDOZA GÁNDARA**



**ESTADO DE MÉXICO, ABRIL 2010**



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.

# ÍNDICE

## Capítulo 1. Antecedentes

1.1. Antecedentes de la queja y denuncia. -----	4
1.1.1. En China. -----	4
1.1.2. En Grecia. -----	5
1.1.3. En Roma. -----	7
1.1.4. En Francia. -----	11
1.1.5. En Alemania. -----	12
1.1.6. En Inglaterra. -----	13
1.1.7. En Argentina. -----	15
1.1.8. En México. -----	17
1.2. Antecedentes de la investigación jurídica. -----	22
1.2.1. En Europa. -----	22
1.2.1.1. En Alemania. -----	22
1.2.1.2. En Italia. -----	24
1.2.1.3. En Francia. -----	24
1.2.1.4. En España. -----	25
1.2.1.5. En Inglaterra. -----	28
1.2.2. En América. -----	28
1.2.2.1 En Argentina. -----	28
1.2.2.2 En Brasil. -----	29
1.2.2.3. En Chile. -----	29
1.2.2.4. En Estados Unidos. -----	33
1.2.2.5 En México. -----	37
1.3. Antecedentes de los órganos internos de control. -----	39
1.3.1 En el derecho romano. -----	39
1.3.2. En el derecho comparado. -----	41
1.3.3. En el derecho mexicano. -----	47

## Capítulo 2. Conceptos fundamentales

2.1. Queja-Denuncia. -----	64
2.1.1. Acepciones -----	64
2.1.2. Elementos. -----	67
2.1.3. Clasificación. -----	68
2.1.4. Diferencias. -----	69
2.2. Investigación jurídica. -----	70
2.2.1. Concepto. -----	70
2.2.2. Etapas. -----	71
2.2.3. Clasificación. -----	72

2.3. Órgano interno de control. -----	74
2.3.1. Integración. -----	74
2.3.2. Competencia. -----	75
2.3.3. Facultades. -----	77
2.3.4. Obligaciones. -----	78

Capítulo 3.  
Marco Jurídico

3.1. En Europa. -----	79
3.2. En Asia. -----	84
3.3. En América. -----	85
3.3.1. En México. -----	88
3.3.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. -----	88
1.3.1.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. -----	100
1.3.1.3. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. -----	101
1.3.1.4. Ley Federal del Procedimiento Administrativo. -----	106
1.3.1.5. Ley Federal de las Entidades Paraestatales. -----	108
1.3.1.6. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. -----	109
1.3.1.7. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. -----	111
1.3.1.8. Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. -----	112
1.3.1.9. Código Federal de Procedimientos Civiles. -----	114
1.3.1.10. Acuerdo. -----	118
1.3.1.11. Criterios y Lineamientos de Atención Ciudadana. -----	120

Capítulo 4.

4.1. La problemática actual de no contar con un término legal para realizar la investigación por parte del órgano interno de control con motivo de la presentación de una queja o denuncia. -----	126
4.2. Derechos y obligaciones de cualquier interesado que promueve ante un órgano interno de control de la administración pública federal. -----	128
4.3. Obligaciones de los servidores públicos adscritos a un órgano interno de control que conocen de una queja o denuncia. -----	129
4.4. Certeza jurídica. -----	131
Conclusiones. -----	134
Bibliografía. -----	137

## INTRODUCCIÓN

El Estado encomienda a diversos servidores públicos la realización de funciones específicas y la prestación de diversos servicios, que pretenden satisfacer las necesidades de los gobernados, razón por la cual resulta de suma importancia, el contar con un mecanismo de control interno, que vigile el correcto desempeño de las funciones que tienen encomendadas los servidores públicos de la Administración Pública Federal, con motivo de su cargo, empleo o comisión.

De igual manera el Gobierno debe garantizar a la colectividad, el óptimo desarrollo del servicio público que brinde a sus gobernados, y en caso de existir alguna deficiencia, subsanar y corregir la irregularidad detectada.

Por lo que respecta al mecanismo de control interno referido anteriormente, debemos señalar que toda aquella persona al considerar que fue afectada en su esfera jurídica, por una deficiente actuación de un servidor público, puede interponer una queja o denuncia según el supuesto de que se trate, con el objetivo de sancionar todas aquellas conductas irregulares de carácter administrativo, que se presume fueron realizadas por el servidor público denunciado y que en lo subsecuente no se repitan hechos similares.

Es importante recordar que el gobernado puede interactuar con el Estado, por ejemplo en el tema que aquí se tratará, lo realizará a través de la presentación de una denuncia, razón por la cual se busca el equilibrio entre el gobernante y el gobernado.

Entre lo que se pretende lograr con el presente trabajo de investigación, es proponer un término legal para la realización de la etapa de investigación que corresponde a los servidores públicos adscritos a los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal, derivada de la presentación de una queja o denuncia con motivo de la comisión de presuntas conductas irregulares en las que pudieran incurrir los servidores públicos en el desempeño de su cargo, empleo o comisión conferidos, toda vez que actualmente no existe un término que permita tener una certeza jurídica en la tramitación de un asunto planteado ante éstos órganos fiscalizadores.

Por otra parte, se combatiría el rezago en la conclusión de los expedientes turnados a cada una de las unidades administrativas que integran los órganos de control interno,

toda vez que el término aplicado para resolver los asuntos de su competencia, se basa en las facultades sancionadoras de la autoridad, es decir, en tres y cinco años, si la conducta se considera grave de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; y finalmente, se evitaría la inactividad procesal que en algún momento pudiera existir por parte de la autoridad que esta conociendo del asunto, resultando eficaz el monitoreo y supervisión de todas y cada una de las actuaciones que efectúe la autoridad competente.

En el capítulo primero, se abordaran los aspectos más importantes de los indicios de la queja, denuncia y de los Órganos Internos de Control, así como los términos legales establecidos para realizar la etapa de investigación por parte de los Órganos Internos de Control en diversos Sistemas Legales en el mundo y en nuestro país a lo largo de la historia.

Es importante revisar lo que en otros sistemas legales se maneja sobre el tema, a efecto de tener un parámetro de lo que se establece en diversos países del mundo; así como a lo largo de la historia de nuestro marco legal, para poder determinar si ha evolucionado y como lo ha hecho.

Con relación al Capítulo segundo, en éste se plasmaran los conceptos básicos y necesarios para el correcto entendimiento de los subsecuentes capítulos.

Por lo que se refiere al capítulo tercero, es de suma importancia, en virtud de que se encuentra el fundamento legal que da origen y sustento a las figuras de queja, denuncia, investigación, término y Órganos Internos de Control.

Finalmente, en cuanto hace al capítulo cuarto, se analizara la situación actual relacionada con la problemática que se observa, al no contar con un término legal para realizar la etapa de investigación por parte de los órganos Internos de Control en la Administración Pública Federal con motivo de la presentación de una queja o denuncia.

La etapa de investigación es la parte medular en la tramitación de los asuntos que se encomiendan a los Titulares de las Contralorías Internas en la Administración Pública Federal, toda vez que en esta etapa la autoridad competente tiene la obligación de allegarse de todos aquellos elementos de convicción que sirvan para acreditar o no

una presunta responsabilidad del servidor público denunciado en el ejercicio de sus funciones y emitir una determinación con estricto apego a derecho.

Sin embargo, al no contar con un término legal para realizar la etapa de investigación, con motivo de la presentación de quejas o denuncias ante los órganos internos de control en la Administración Pública Federal, puede traer diversas consecuencias, que se analizarán en el desarrollo de esta investigación; por ejemplo, se suple esta deficiencia, con el término que se tiene para sancionar a los servidores públicos que incurran en diversas irregularidades, es decir, de tres a cinco años cuando la conducta irregular es considerada como grave de conformidad a lo que dispone la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

## CAPITULO 1

### ANTECEDENTES

#### 1.1. ANTECEDENTES DE LA QUEJA Y LA DENUNCIA.

##### 1.1.1. EN CHINA

La Etapa antigua siglo XVIII a.C. al siglo V d.C., en los primeros tiempos de esta época, la problemática de los valores del ser humano ya se ve reflejada en un documento normativo: El Código de Hamurabi en Babilonia, en el que se encuentra cierto contenido social, ya que establece límites a la esclavitud por deudas y regula precios, entre otras cosas. Por la misma época aparece el Decálogo, que sostiene una particular forma de protección de la dignidad humana pues, como puede observarse, prohíbe, por ejemplo, el homicidio, lo cual equivale a la protección de la vida. <sup>1</sup>

Para estudiar la historia del derecho chino, tenemos diversos documentos importantes a nuestra disposición. El código de la dinastía Tang (618-905 d.C.) se conserva, por ejemplo, en su totalidad. Además, para dinastías más antiguas se conservan sumarios del derecho y el sistema legal, incluidos en historias dinásticas. De las dinastías a partir de Tang se poseen varios códigos, más o menos completos.

También podemos citar como ejemplo uno de los temas jurídicos que tienen más resonancia en los medios, esto es el derecho a petición. Por un lado se fortalecen la estructura legal y el sistema judicial, pero por el otro permanece el régimen de petición, a través del cual cualquier ciudadano puede hacer llegar su queja al presidente a través de la oficina de peticiones. Éste es un derecho muy antiguo en la tradición china. Sin embargo, tal sistema de petición se transforma en una afrenta al sistema jurídico (entendido de manera “europeo-occidental”), puesto que la petición puede ir más allá de cualquier instancia

---

<sup>1</sup> AGUILAR CUEVAS, Magdalena, Manual de Capacitación Derechos Humanos, segunda edición, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1993, p.24

judicial y administrativa. Más allá del derecho, prevalece la palabra de aquél que ocupa el cargo supremo en el ejecutivo. El ciudadano reclama sus derechos no solamente a través de la vía judicial reforzada con el transplante desde “Occidente”, si no a través de vías no contempladas por éste y que atentan incluso contra principios básicos según la misma doctrina transplantada, como es la división de poderes.<sup>2</sup>

Podemos advertir que desde la antigua China, ya existían indicios de las quejas y denuncias, considerando en varios documentos normativos un carácter social, por medio del cual se podían hacer valer ciertos derechos y límites, que permitirían la protección de la dignidad humana.

### 1.1.2. EN GRECIA

Posteriormente en los siglos X a.C. a V d.C., las culturas griega y romana desarrollan el concepto de derecho natural (Derecho de Gentes para los Romanos), y con él la corriente del iusnaturalismo fundamentado en la razón, que serviría para acercar a los hombres entre sí.<sup>3</sup>

Al derecho natural se ha definido como el conjunto de criterios y principios racionales, supremos, evidentes y universales que presiden y rigen la organización verdaderamente humana de la vida social, que asigna al derecho su finalidad necesaria de acuerdo con las exigencias ontológicas del hombre y establece bases de selección de las reglas e instituciones técnicas adecuadas para realizar esa finalidad en un medio social histórico. (Rafael Preciado Hernández. Lecciones de Filosofía del Derecho. Ed. Jus.)

Piensa Edgar Bodenheimer que el Derecho natural es un “derecho basado en lo más íntimo de la naturaleza del hombre como ser individual o colectivo”. Un derecho permanente y enteramente válido, independientemente de toda legislación, convicción o cualquier otro expediente imaginado por el hombre.

---

<sup>2</sup> BENITEZ-SCHAEFER, Florencia, La incorporación de elementos Jurídicos europeos en China, XII Congreso Internacional de ALADAA, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM Ciudad de México, México.

<sup>3</sup> AGUILAR CUEVAS, Magdalena, op cit., p. 24-37.

Por su parte Stammler dice que el derecho natural puede ser de “contenido variable”. A lo que agregaría Renard “variable, pero progresivo”.

Algunos han confundido a éste llamado también “Derecho justo”, con las máximas obtenidas del espíritu del Derecho Romano, tales como el pacta sunt servanda, del Derecho Internacional; no enriquecerse a costa de otro sin causa justa; devolver los depósitos; no ser juez y parte en el mismo proceso; dar y reconocer a otro lo que le es debido en justicia; no causar daño injusto (*alterum non laedere*); vivir honestamente y dar a cada quien lo suyo (*honeste vivere et suum cuique tribuere*); cumplir las obligaciones; pagar las deudas; asumir las consecuencias de nuestros actos (principios de responsabilidad); el respeto a la vida y a la persona, derecho a alimentos, asociación, trabajo, educación, etc.

Georges Renard dice que el conjunto de orientaciones directivas del Derecho natural, más que un sistema de soluciones es un conjunto de principios que logran unidad, supremacía, evidencia, universalidad, en el tiempo y en el espacio como notas que son del mismo.

El Ángel de las Escuelas, Santo Tomás de Aquino, distingue según veremos, entre razón especulativa: verdad igual para todos y práctica, que puede variar en su aplicación. Hay pues dos órdenes, el Positivo y el Natural. La escolástica señaló con claridad las relaciones entre la Ley natural y positiva: 1. Toda ley justa deriva de la ley natural. 2. Las leyes humanas son necesarias porque vienen a ser el desenvolvimiento de los primeros principios. 3. Hay que aplicar coactivamente una sanción por la maldad del hombre, que hace necesaria una legislación que sancione una conducta. 4. Las leyes humanas pueden mudar dentro de la justicia, pues no pueden proscribir todas las virtudes ni prohibir todos los vicios.<sup>4</sup>

El derecho natural es pues una serie de principios que aceptados como universales, determinando las reglas para un desarrollo social, que se modificará de acuerdo a la realidad histórica del hombre.

---

<sup>4</sup> GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco Xavier, Compendio de Historia del Derecho y del Estado, Limusa, México 2008, p. 91-93.

Desde tiempo antiguo los pensadores han sustentado la tesis de la existencia de un derecho fundado en la naturaleza del hombre como ser individual o colectivo. Este derecho ha sido concebido independientemente de toda legislación, convención o cualquier otro expediente imaginado por el hombre, válido para toda época y lugar.

Los primeros en plantear este problema fueron los griegos. Encontraban que existía entre pueblo y pueblo una variedad infinita de leyes y costumbres y entonces se preguntaron si el derecho y la justicia serían meros productos de la convención, la utilidad de principios generales rectores, permanentes y uniformes, válidos para cualquier época y lugar.

Aparece la “Polis” o Ciudad o Estado. La ciudad se convierte en el centro de la vida política que descansa sobre un triple ideal: autonomía (derecho a regirse por sus propias leyes); Eleutherein (libertad en política exterior) y autarchia (capacidad para bastarse económicamente).<sup>5</sup>

En Grecia surge la corriente del iusnaturalismo, que se refiere al derecho que tiene todo hombre basado en su naturaleza, independiente de cualquier ley.

### 1.1.3. EN ROMA

Edad Media, siglo V al siglo XV d.C., en esta época domina la filosofía del cristianismo sobre cualquier otra ideología. Asimismo, se retoman los conceptos iusnaturalismo y se impregnan de las ideas cristianas, dando lugar al humanismo cristiano; es decir, se habla de un Derecho Natural Divino, donde destacan las ideas de San Agustín y Santo Tomás de Aquino.<sup>6</sup>

Será con el surgimiento del cristianismo cuando en el imaginario social empiezan a despuntar principios religiosos que tienen repercusión en las conductas cotidianas. El principio de “pedid y se os dará”, deja de ser referente para con la divinidad y empieza a ser desarrollado ante las autoridades sacerdotales primero y luego ante las autoridades militares o de gobierno.

---

<sup>5</sup> Ídem.

<sup>6</sup> AGUILAR CUEVAS, Magdalena, op. cit., p. 24-37.

Señala Colom Pastor, Bartomeu, “El derecho de Petición”, Madrid España: Marcial Pons, Universitat de les Illes Balears, 1997, pp. 17-18, que ya en los siglos VI y VII se encuentra en Europa la facultad de los súbditos de dirigirse al monarca en solicitud de gracias, y atribuye tal hecho a dos circunstancias: la primera consistía en la idea de que el rey era la instancia judicial suprema del reino, y la segunda, derivada de la doctrina cristiana, en la idea de que el monarca debía ser virtuoso, y en tal tenor tenía el deber de tratar con piedad, condescendencia y misericordia a sus súbditos.<sup>7</sup>

En Roma se destacan aspectos importantes que rigen en la actualidad, uno es la costumbre, en aquel tiempo, se refería a principios religiosos que ya establecían determinadas conductas cotidianas a seguir y que eran aceptados en el ámbito social, otro es la metamorfosis que sufren las autoridades a quienes se sometían estos principios, ya que se dirigían primero a la divinidad y posteriormente a las autoridades sacerdotales y finalmente ante las autoridades militares o de gobierno.

Pasando a otra parte, no debemos olvidar que durante los primeros siglos de Roma, el derecho está íntimamente unido, casi pudiéramos decir subordinado a la religión, aun cuando es verdad tenía sus características peculiares. De allí que distinguieran entre el fas, derecho sagrado, lex divina y el jus, o lex humana, obra de la humanidad, que era un conjunto de reglas de conducta fijadas por la autoridad que los ciudadanos estaban obligados a obedecer.

De jus se derivan justitia y jurisprudencia. La primera es la cualidad del hombre justo, que Ulpino define como la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo: (justitia est constans el perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi). No basta ser justo en un momento determinado sino que se necesita “conformar su conducta al derecho de rebeldía”. La jurisprudencia o ciencia del derecho la definieron como el conocimiento de las cosas divinas y humanas y la ciencia de lo justo y de lo injusto. “Jurisprudencia est divinarum atque humanarum rerum notitia, justis atque injustis scientia).

---

<sup>7</sup> GONZÁLEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco Xavier, Op. Cit., p. 129-131.

Distinguieron entre derecho público y privado. El *jus publicum* comprendía el gobierno del Estado; la organización de las magistraturas, así como *jus sacrum* que se refería al culto y al sacerdocio, de igual modo que las relaciones de los ciudadanos con el Estado o los poderes públicos. El *jus privatum* lo concibieron como aquel que regula las relaciones entre los particulares (*Hujus studii duae sunt positiones: publicum et privatum. Publicum jus est quod ad statum rei romanorum spectat; Privatum quod ad singulorum utilitatem... Publicum jus in sacris, in sacerdotibus, in magistratibus consistit. Privatum jus tripartitum est, collectum etenim est ex naturalibus praeceptis, aut gentium, aut civilibus*). Así pues, el derecho privado se subdivide en derecho natural, derecho de gentes y derecho civil. El *ius naturale* era “el conjunto de principios emanados de la voluntad divina, apropiada a la misma naturaleza del hombre e inmutables, por que son perfectamente conformes con la idea de lo justo”.

Para Ulpiano el Derecho natural consiste en las leyes que la naturaleza ha impuesto a todos los seres animados, de donde resultan por ejemplo, la unión de sexos, la procreación y educación de los hijos. De donde que sea *jus naturale* “lo que la Naturaleza enseñó a todos los animales”; esto es, no es propio de la especie humana, sino que pertenece a todas las criaturas. Sin embargo no hay que pasar por alto que los animales obedecen al instinto y no al derecho. Sólo el hombre tiene derechos y deberes, ya que es el único ser dotado de razón, y por consiguiente, de conciencia y responsabilidad respecto de sus actos. En su concepción del Derecho natural los romanos no olvidaron el concepto estoico de que los hombres eran esencialmente iguales y las discriminaciones por razón de sexo, clase, raza o nacionalidad eran injustas y contrarias a este derecho positivo, a los postulados del derecho respecto a la esclavitud y a la familia, como más tarde el Cristianismo había de decidir definitivamente.

Por lo que toca al derecho de gentes pensaban que era aquel del que podían participar tanto los extranjeros como los ciudadanos. Es, en otros términos “el conjunto de reglas aplicadas a todos los pueblos sin distinción de nacionalidad” en el sentido que Gayo escribía: “*Quod vero naturalis ratio inter omnes homines constituit id apud omnes populos custoditur vocaturque jus Gentium quasi quod jure omnes gentes utuntur*” (lo que la razón natural estableció entre

los hombres y se observa por todos los pueblos, es llamado jus Gentium, por ser el derecho que todas las gentes emplean).

Como puede notarse el derecho de gentes así definido se acerca mucho al natural “pues en las instituciones que no han sido enteramente aceptadas por todos, porque está conforme con la razón común, los textos hacen frecuentemente el jus Gentium sinónimo del jus naturale”. A pesar de todo no cabe confundirlos ya que por ejemplo “la esclavitud admitida en todos los pueblos de la antigüedad, es un ejemplo patente, y siendo expresamente considerada como de derecho de gentes, los jurisconsultos reconocen, bajo el Imperio, que es contraria al Derecho natural”. El jus Gentium se empleó en ocasiones para designar a aquellas normas que regían las relaciones del Estado Romano con otros Estados, en el caso por ejemplo de una declaración de guerra, de tratados, ya sea de paz o de alianza.

El jurisconsulto Florentino decía: “La esclavitud es una institución del jus gentium, por la cual, contra la naturaleza, un hombre es sometido al dominio de otro”. “Por lo que hace al Derecho Civil los esclavos eran considerados como res mancipi (son terrenos dentro de Italia, algunas servidumbres rústicas en relación con éstos, animales de tiro y carga. Las res nec mancipi son las demás cosas que estén en el comercio,<sup>8</sup> pero no ocurre lo propio con arreglo al Derecho natural, porque por lo que toca al derecho natural, todos los hombres son iguales”.<sup>9</sup>

Así el derecho natural fue reconocido como algo inherente a todo hombre, considerándolo igual a los demás en razón de su naturaleza, por lo que hace al derecho de gentes se aplicaba tanto a los extranjeros como a los ciudadanos sin importar su nacionalidad, otorgándoles derechos e imponiendo obligaciones, los cuales tenían un reconocimiento y aceptación por la generalidad.

---

<sup>8</sup> FLORIS MARGADANT S, Guillermo, El derecho Privado Romano, vigésima cuarta edición, Esfinge, México 1999, p 230-231.

<sup>9</sup> GONZÁLEZ DÍAZ LOMBARDO, Francisco Xavier, Op. Cit., p 129-131.

#### 1.1.4. EN FRANCIA

Elevar peticiones es uno de los actos más comunes del ser humano, dado que se encuentra basado en la urgente satisfacción de las necesidades personales o de grupo que les son propias. Tal y como lo sugiere Harris, Marvin, *Nuestra Especie*, Madrid España: Alianza Editorial, 1994, pp. 363 y ss. Esta expresión de solicitudes o favores se encuentra relacionada con la aparición del poder entre los grupos humanos más primitivos.

Esta concepción del poder como facultad para otorgar o quitar beneficios es la que habrá de permear las culturas humanas, y será precisamente la que permitirá más adelante la idealización del derecho de petición como una expresión de quienes lo ejercen.<sup>10</sup>

En el caso francés encontramos que la Constitución es omisa en el reconocimiento de un derecho de petición. Sin embargo, también es cierto que el texto constitucional hace una remisión a las declaraciones de derechos que resultaron del movimiento revolucionario de fines del siglo XVIII.

En el caso de órganos específicos, tenemos que el Reglamento de la Asamblea Nacional dedica un capítulo, el VII, a regular las peticiones, comprendiendo los artículos 147 a 151. Conforme al numeral 147 las peticiones se dirigirán al Presidente de la Asamblea. Podrá igualmente ser entregadas por un diputado, el cual hará constar al margen el acto de la entrega y firmará la mención. Y además, algo que llama la atención, se expresa que

1. No podrá ser recibida por el Presidente ni entregada a la Mesa petición alguna, traída o transmitida por una manifestación de personas reunida en la vía pública.
2. Toda petición indicará el domicilio del peticionario e irá firmada por éste.

---

<sup>10</sup> CIENFUEGOS SALGADO, David, Petición y Constitución, Análisis de los Derechos consagrados en el artículo octavo de la Constitución Mexicana, Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”, Laguneda, México 2002, p 30.

En el 148 se señala que habrá una lista en la que se inscribirán las peticiones según su orden de entrada y se notificará a los peticionarios el número de orden de su petición. Será el Presidente de la Asamblea Nacional quien enviará cada petición a la comisión competente para su examen. La comisión designará un ponente que dictará conclusiones sobre la solicitud, oídas las cuales la comisión podrá acordar, según los casos: archivar pura y simplemente la petición o enviarla a otra comisión permanente de la Asamblea o remitirla a un ministro, o bien someterla al Pleno, acuerdo que será notificado en todo caso al peticionario.

En el segundo supuesto, cuando se enviare una petición a otra comisión permanente de la Asamblea, se prevé que ésta acuerde: archivar, enviar a un ministro o someterla al Pleno de lo cual se dará conocimiento en todo caso al peticionario. Si se enviare a un ministro se comunicará al peticionario la respuesta del ministro. Si el ministro no hubiere contestado en un plazo de tres meses a la petición enviada por una comisión, ésta podrá acordar que sea sometida a la Asamblea en Pleno. Por cuanto hace al sometimiento al Pleno, se prevé en tales casos que se deposite en la Mesa de la Asamblea un informe que reproducirá el texto integro de aquella y que será impreso y distribuido.

En el artículo 149 se señala que se repartirá periódicamente a los miembros de la Asamblea un boletín con indicación sucinta de las peticiones y de los acuerdos referentes a ellas. Tal publicación tiene por objeto que en cualquier caso los diputados puedan pedir al Presidente de la Asamblea que una petición sea sometida al Pleno.<sup>11</sup>

Así en el derecho francés con motivo del movimiento revolucionario de fines del siglo XVIII, se reconoce el derecho de petición, y ciertos requisitos que debe cumplir para que pueda ser recibida por las autoridades.

#### 1.1.4. EN ALEMANIA

En Alemania. El ordenamiento constitucional germano reconoce en el numeral 17 el derecho de petición, en los siguientes términos:

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 61-63

Todos tendrán derecho individualmente o en grupo a dirigir peticiones o quejas por escrito a las autoridades competentes y a la representación del pueblo.

En el apartado a) del mismo artículo 17 se prevé que las leyes sobre el servicio militar y el servicio sustantivo limiten a los miembros de las Fuerzas Armadas el ejercicio del derecho de petición, “siempre que quede a salvo el derecho de presentar ruegos o quejas en grupo”.

Encontramos en este caso el reconocimiento constitucional al ejercicio universal del derecho de petición, pues como veremos al utilizar la fórmula “todos”, el legislador germano se separa de aquellos preceptos que limitan el ejercicio de este derecho solo a los ciudadanos. Por otra parte, al ocuparse de los institutos armados prefiere la petición grupal a la individual, es decir, prima el interés que se considera colectivo sobre el de carácter individual o particular de los miembros de tales instituciones.

En el ámbito estadual, también reconocen el derecho de petición, por ejemplo la Constitución de Baviera (Bayern), en su artículo 115 señala que “todos los habitantes de Baviera tienen el derecho de presentar por escrito peticiones o reclamaciones a las autoridades competentes, o al Landtag (parlamento)”<sup>12</sup> y que “los derechos del Landtag para la comprobación de las reclamaciones se regularan mediante la ley”.<sup>13</sup>

En el sistema legal germano se establece una limitante en el ejercicio del derecho de petición, por cuanto hace a los miembros de las Fuerzas Armadas, toda vez que se sujetarán a lo que determinen las leyes sobre el servicio militar y el servicio sustantivo.

#### 1.1.5. EN INGLATERRA

La incorporación a los textos jurídicos de esta facultad se dará, y en forma indirecta, en la Carta Magna impuesta al rey Juan SinTierra en 1215. Se ha

---

<sup>12</sup> Diccionario Básico Español-Alemán, Ediciones Larousse, México 2000, p. 112.

<sup>13</sup> CIENFUEGOS SALGADO, David, Op. Cit., p. 52-53

considerado que el artículo de la Carta Magna, en el que aparece la frase “A nadie venderemos, a nadie negaremos o entorpeceremos el derecho o la justicia”, es una admisión indirecta del derecho de petición, dado que el rey se compromete de este modo a actuar equitativamente y prontamente para que se expidieran autos originales cuando así lo solicitaban los súbditos agraviados. Aunque la forma más conocida del ejercicio de este derecho será la trascendental Petition of Rights de 1628, que el autor en cita no duda en calificar como “uno de los textos fundamentales del régimen político británico, a través del cual los ingleses impusieron a Carlos I el reconocimiento formal de sus libertades políticas.

La declaración de derechos de 1689, el Bill of Rights de 13 de febrero de aquel año, marca ya la consagración definitiva del derecho de petición: “Que es derecho del ciudadano dirigir una petición al rey, y que todo encarcelamiento y enjuiciamiento como consecuencia de esa petición son ilegítimos”. Es pues, hasta el siglo XVII, que el derecho de petición encuentra un espacio y ámbito propios en el mundo jurídico, en este caso en el anglosajón.<sup>14</sup>

La Carta Magna impuesta al rey Juan SinTierra en 1215 y la declaración de derechos de 1689, el Bill of Rights de 13 de febrero de aquel año, marca un precedente importante en la protección del derecho de petición, toda vez que cualquier persona podría presentar una petición, sin recibir una sanción por parte de la autoridad en caso de ejercer ese derecho.

Debe apreciarse del dispositivo, que existe al fin un derecho y que se prevé que su ejercicio no puede ser motivo de encarcelamiento o enjuiciamiento legítimo, con lo cual abre las puertas a un ejercicio irrestricto, aunque dentro de ciertos límites que se dan por entendidos en la época: respecto a la autoridad, veneración al monarca, dignidad del peticionario.

A pesar de tal antecedente en la cultura jurídica anglosajona, el derecho de petición no será incluido en la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia, en 1776, ni en la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, aunque sí será incluido en otro texto francés: en el

---

<sup>14</sup> *Ibidem* p. 31-33.

artículo 32 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 24 de junio de 1793. Allí se señaló: “el derecho de presentar peticiones a los depositarios de la autoridad pública no puede ser, en ningún caso, prohibido, suspendido o limitado”.<sup>15</sup>

En el Renacimiento e ilustración Siglo XV al siglo XVII, durante esta etapa en Inglaterra se consolidan algunas libertades, a pesar de las grandes monarquías, como reacción a esta forma de gobierno mediante reclamaciones de libertad en el campo de las creencias, desarrollándose la idea de “tolerancia religiosa”.

Destacan grandes pensadores como Hobbes, Locke, Rousseau y Montesquieu, quienes con diferente orientación, se basan en ideas como “Estado de Naturaleza”; “Derecho Natural inspirado en la razón” y “Contrato Social”. Ellos afirman la existencia de reglas normativas inherentes al hombre, que son previas a cualquier configuración política; centran su interés en la importancia de valores tales como libertad, la propiedad y la igualdad.<sup>16</sup>

En razón a los movimientos históricos realizados en diversas partes del mundo, así como a la aportación de grandes pensadores basada en valores inherentes al hombre, se consolida el reconocimiento de los derechos del ser humano en una forma universal.

#### 1.1.6. EN ARGENTINA

En la Constitución argentina encontramos regulado el derecho de petición en el artículo 14. En el citado numeral se dispone que todos los habitantes de la nación, gozan del derecho de peticionar a las autoridades.

Desde el siglo pasado, el texto constitucional argentino hace la formal declaración “de que el pueblo no delibera no gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución, y que toda fuerza

---

<sup>15</sup> *Íbidem* 33.

<sup>16</sup> AGUILAR CUEVAS, Magdalena, Op. Cit., p. 24-37.

armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y petición a nombre de éste, comete delito de sedición”.<sup>17</sup>

Citado en Montiel y Duarte, Estudio sobre garantías individuales, p. 292. En similares términos está redactado el artículo 22 de la Constitución argentina vigente, que señala: “El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición”.

Una característica peculiar del derecho de petición reconocido en la Constitución de la República Argentina, consiste en que para el caso de ejercer éste en forma colectiva y en representación del pueblo, se cometerá delito, sin embargo en forma individual cualquier habitante lo puede interponer.

Por cuanto hace a los ordenamientos provinciales, también contemplan el derecho de petición. Así, la Constitución de Mendoza señala en su numeral 10 el derecho de “todos los habitantes” para “peticionar individual o colectivamente, ante todas y cada una de las autoridades, sea para solicitar gracia o justicia, sea para instruir a sus representantes o para pedir la reparación de agravios, pero ninguna reunión podrá atribuirse la representación ni los derechos del pueblo”. Asimismo, se establece que “el derecho de petición no podrá ejercerse colectivamente por ninguna clase de fuerza armada, ni individualmente por los que formen parte en ella, sino con arreglo a las leyes. Cualquier disposición adoptada por las autoridades en presencia o a requisición de fuerza armada o de una reunión sediciosa que se atribuya los derechos del pueblo, es nula y jamás podrá tener efecto”.<sup>18</sup>

En cuanto a la Constitución de la provincia de Mendoza se establece en forma más precisa que si se puede peticionar ya sea en forma individual o colectiva, siempre y cuando no se realice en representación o a nombre del pueblo.

---

<sup>17</sup> CIENFUEGOS SALGADO, David, Op. Cit, p 53.

<sup>18</sup> <http://www.losandes.com.ar/2001/0906/especiales/constitucionmendoza>,

### 1.1.7. EN MÉXICO

En México, encontramos claros antecedentes de la adopción del derecho de petición desde los primeros esbozos del constitucionalismo nacional. Así en la Constitución de Apatzingán, de octubre de 1814, el artículo 27 disponía que a ningún ciudadano debiera coartarse la libertad o facultad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública, Sin embargo, el derecho de petición no encuentra lugar en la Constitución de 1824.<sup>19</sup>

Así, en 1840, el diputado José Fernández Ramírez, miembro de una comisión encargada de reformar la Constitución, expresó en su voto particular el derecho de petición, aunque limitándolo al caso de iniciativa de leyes. En el citado voto particular señaló: “Todo ciudadano mexicano, en mi dictamen, puede dirigir sus proyectos y peticiones en derecho a la secretaría de la Cámara de Diputados, para que esta los pase a la comisión que establece la segunda parte del artículo 29 de la tercera ley constitucional, que deberá quedar para sólo este fin”.<sup>20</sup>

Más tarde, en 1847, Mariano Otero suscribe un voto particular que permitirá fijar de manera definitiva el derecho de petición en el Acta Constitutiva y de reformas del mismo año. El texto con el que se consagra el derecho de petición es limitativo en cuanto a que únicamente puede ser ejercido por los ciudadanos, y aparece junto a otros derechos cívicos: votar en elecciones, asociarse o reunirse para discutir asuntos públicos y pertenecer a la Guardia Nacional.<sup>21</sup>

En nuestro país, fue hasta la reforma Constitucional de 1847, cuando el derecho de petición fue incluido de manera definitiva.

En plena Revolución de Ayutla, y como preludeo ya de la reforma liberal, el Estatuto Orgánico provisional de la República Mexicana señalaría en su

---

<sup>19</sup> CIENFUEGOS SALGADO, David, Op. Cit., p. 34.

<sup>20</sup> MONTIEL Y DUARTE, Isidro, Estudio sobre garantías individuales, Porrúa, México, 1979, p. 286.

<sup>21</sup> AGUILAR CUEVAS, Magdalena, Op. Cit., p 24-37.

numeral 23: Son derechos de los ciudadanos: ejercer el de petición... El proyecto de Constitución de junio de 1856, universalizaría el derecho al establecer: "Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito de una manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo pueden ejercerlos los ciudadanos de la República. En toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido. Las que se eleven al Congreso federal serán tomadas en consideración según prevenga el reglamento de debates; pero cualquier diputado puede hacer conocer el objeto de ellas, y si fueren de la competencia del Congreso, pedir que se pasen a una Comisión o que se discutan desde luego. En todo caso se hará conocer el resultado al peticionario."

El debate del proyecto de 1856 culminó con la adopción de un texto que excluyó las disposiciones relativas a las peticiones que se hicieran al cuerpo legislativo. Estamos en presencia, debe recalcarse, del predominio de la corriente liberal, y por ende, se soslayan las posiciones conservadoras que verían este dispositivo como un resquebrajamiento o ataque a la autoridad, considerada legítima, del Estado.

El texto aprobado para el numeral octavo fue el siguiente: "Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito, de una manera pacífica y respetuosa; pero en materias políticas sólo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República. A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, y ésta tiene la obligación de hacer conocer el resultado al peticionario."<sup>22</sup>

En cuanto al proyecto aprobado en 1856, se advierten diversas particularidades, entre ellas, la inviolabilidad del derecho de petición, siempre y cuando se dirija de manera pacífica y respetuosa, así como el reconocimiento de un derecho de respuesta, que la autoridad tiene obligación de realizar.

Durante la efímera vigencia del Imperio Mexicano de Maximiliano de Habsburgo, el Estatuto Provisional del Imperio señaló que todo mexicano tiene derecho para obtener audiencia del emperador y para presentarle sus

---

<sup>22</sup> Ídem.

peticiones y quejas. Al efecto ocurrirá a su gabinete en la forma dispuesta por el reglamento respectivo. Puede advertirse que se hace remisión expresa a un ordenamiento secundario para poder cumplir con los requisitos exigidos para el ejercicio del derecho reconocido, el cual además quedaba limitado a las peticiones que se hicieran al emperador. Afortunadamente las diversas vicisitudes europeas y la persistente resistencia mexicana, culminarían con la desaparición de todo el sistema jurídico imperial, desaparición que queda sellada con el fusilamiento del espurio emperador en Querétaro.<sup>23</sup>

En cuanto a ésta breve etapa del Imperio Mexicano, es de resaltarse que el Estatuto Provisional del Imperio, es el primer ordenamiento que consideró la presentación de quejas.

Con la desaparición del ordenamiento imperial quedaba intocado el contenido de la Carta Constitucional de 1857, que había consagrado el derecho de petición. Sin embargo, quedaba pendiente la principal recomendación para que el dispositivo constitucional se perfeccionará: una ley orgánica que marcara con precisión los términos para hacer conocer al peticionario del acuerdo recaído a su petición, la pena en que se incurre cuando transcurre el plazo, sin que la autoridad hubiere acordado; entre otros tópicos relativos.

Por otra parte, puede advertirse la gran similitud que el texto de 1857 tiene con el vigente. No debe olvidarse que el proceso de reformas, que a la postre concluiría con la promulgación de una nueva Constitución en 1917, utilizaría en el texto del Proyecto, muchos de los contenidos de la entonces vigente Constitución de 1857. En el caso del artículo octavo, el proyecto señaló:

“Artículo 8° Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de una manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

---

<sup>23</sup> Ídem.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la que tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.”

El texto del proyecto, salvo tres pequeños detalles, es el mismo que actualmente está vigente en nuestro país, y al que, como veremos, los tribunales federales han dedicado una especial atención. En cambio, la doctrina mexicana poco se ha ocupado de tal dispositivo. Hay que destacar que, en nuestro país, la mayoría de las referencias doctrinales se dan en el contexto constitucional, y sin embargo, acuden a elementos administrativos para explicitar la institución, lo cual no deja de ser paradójico.

En los demás países, la institución también mostraría un fuerte desarrollo con el advenimiento de los modelos democráticos posteriores a la segunda posguerra del siglo XX, y en especial con la aparición de conceptos aceptados en forma unánime por la comunidad internacional como los de Derechos Humanos y Estado de Derecho, que abrían la puerta para que muchas de las facultades o prerrogativas no contemplados o reconocidas en los antiguos regímenes pudieran al fin ejercitarse.<sup>24</sup>

A diferencia del texto consagrado en el ordenamiento de 1857, en la Constitución de 1917, se establecen dos diferencias significativas, por una parte, se le da un matiz de carácter administrativo, al señalar “los funcionarios y empleados públicos”, y por otra, se dispone que la obligación que tiene la autoridad de dar respuesta al peticionario, deba ser en “breve termino”.

Es importante precisar, que en el presente trabajo, no se incluyó un capítulo en materia de Derechos Humanos, sin embargo, tiene una relación directa con nuestro tema, razón por la cual se analizará brevemente. En México, los Derechos Humanos se han contemplado en todos sus documentos constitucionales, desde la Constitución de Apatzingán de 1814, pasando por las Constituciones de 1824 y 1857, entre otras, hasta llegar a la actual.

---

<sup>24</sup> Ídem.

Considerando nuestros antecedentes prehispánicos, podemos afirmar que el periodo anterior a la conquista española abarca una etapa antigua, en la que surgieron conceptos de defensa y respeto de los individuos; una primera expresión de lo que actualmente se reconoce como “Derechos Humanos”.

Durante la colonia española en México, la influencia del pensamiento renacentista y enciclopedista de Europa se hizo presente en la obra de Fray Bartolomé de las Casas, cuyas ideas quedan mas nítidamente expresadas en el memorial 1562-1563, en el que condena la conquista, la guerra, la violencia, la opresión y justifica la rebelión de los indígenas, defendiendo la dignidad, libertad e igualdad de los indios.

A la par se desarrollan en Europa las estructuras tanto sociales y políticas como económicas; el pensamiento evoluciona con el pensamiento de Hobbes, Locke, Rousseau y Montesquieu, las cuales alimentaron, las ideas nacionalistas hacia el siglo XIX que fueron introducidas a nuestro país por hombres como Alejandro de Humboldt.

Dos acontecimientos impulsaron grandemente al movimiento de independencia en México: La Declaración de Independencia de los Estados Unidos 1776 y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia 1789.

Miguel Hidalgo luchó por la abolición de la esclavitud en nuestro país e imprimió una dimensión de reforma social y de superación de las diferencias raciales entonces existentes.

José María Morelos discípulo de Hidalgo luchó por la misma causa de Hidalgo: La independencia de México. Morelos crea “Los Sentimientos de la Nación”, documento fundado en los más modernos principios de Filosofía Jurídica y Política, impregnado de una visión social y del más noble y generoso espíritu humanitario al consignar la protección de los más importantes derechos y libertades fundamentales del ser humano, como son la libertad, igualdad y seguridad de los mexicanos.

Así, mientras que a nivel internacional se inicia la normativización de esos conceptos sobre el individuo y la sociedad haciéndolos ley, en México se avanza hacia la independencia.

Antes de nuestra constitución actual se han elaborado diversos documentos que contemplan los Derechos Humanos durante el México Insurgente y la etapa independiente del siglo pasado. Evidencia de ello son la Constitución de Apatzingán en 1814 y la Constitución de 1824; la Constitución de 1857 que constituye un generoso catálogo de derechos y libertades fundamentales del hombre; hasta llegar a la Constitución de 1917 que hoy nos rige y que fue la primera en el mundo con espíritu social, al asentar las bases de justicia social.<sup>25</sup>

Es de considerarse que en materia de los Derechos Humanos, se dieron grandes avances que fueron plasmados en nuestros constitucionales, al imprimirles un espíritu social, recordemos que una parte importante del esfuerzo realizado por los grandes personajes de nuestra historia se encaminó al reconocimiento de los valores fundamentales como seres humanos, tales como libertad, igualdad y respeto.

## 1.2. Antecedentes de la Investigación jurídica

### 1.2.1. En Europa.

#### 1.2.1.1. En Alemania.

La ciencia jurídica alemana alcanza su punto álgido en el s. XIX merced a la Escuela histórica del Derecho, la cual, gracias al impulso vivificador del genial Savigny reacciona frente al iusnaturalismo racionalista del XXVIII, arguyendo que el Derecho no es un producto frío de la razón, sino la expresión viva de la Historia de cada pueblo en cada época. Respecto al Derecho romano propugna, por una parte, su estudio histórico, mientras, que por otra, al oponerse a la codificación por considerarla antihistórica, ha de recurrir a la

---

<sup>25</sup> Ídem.

tradicón romanística para regular las relaciones jurídicás entre particulares. De ahí que sea, a un tiempo, punto de arranque de dos orientaciones divergentes: La de la historiografía pura y la del pandectismo.

Gustavo Hugo (1764-1844) es el primero que, desde finales del XVIII, comienza a investigar el espíritu del Derecho romano en sus fuentes, con independencia de que sus coetáneos lo considerasen como *ratio scripta* y de que el Derecho natural que se enseñaba fuera una abstracción romanística. El programa de Hugo es llevado a cabo por su brillante discípulo Savigny, cuyo Derecho de la posesión (1 ed. 1803) es el primer hito de una época distinta. «Contra no menos de doce adversarios de cierto relieve hubo de defenderse, a lo largo de treinta y tres años, por última vez, en la sexta edición de su libro; hoy están olvidados. Todavía una séptima edición fue cuidada, después de su muerte, por el discípulo Rudorff. La traducción española es de 1845» (Gibert).

La Escuela histórica-frente a Thibaut, que propugna la codificación y acuña el término *Volksgeist* en 1814 niega al Derecho natural y a las codificaciones la capacidad de crear un Derecho útil para todas las épocas y pueblos. Estima que el Derecho no necesita las prescripciones expresas del poder público mientras sea capaz de desarrollarse por caminos vivos. Cree que la codificación sepulta la tradición científica. Savigny, además de legarnos obras de tan gran trascendencia como *Sobre la vocación de nuestro tiempo para la legislación y la ciencia jurídica*, *Historia del Derecho romano en la Edad Media*, *Sistema del Derecho romano actual*, es ministro de justicia durante seis años en el reino de Prusia y logra formar un nutrido grupo de discípulos incondicionales que acceden a las cátedras y mantienen el estilo del maestro durante largos años.

Los investigadores de esta Escuela se bifurcan hacia el Derecho romano y el germánico. Una de sus principales aportaciones es la elaboración del Derecho de Pandectas en una forma sistemática que sirve de base a la ciencia jurídica contemporánea y al CC alemán. «La generación científica de Savigny, termina

en 1892, al morir Windscheid, y en 1903, al morir Mommsen» (Gibert).<sup>26</sup>

Esta escuela opta por los antecedentes del derecho, que se recogen de las diferentes culturas y épocas, como ejemplo el derecho romano, es decir se sustenta en la propia evolución del derecho, sin olvidar su origen.

#### 1.2.1.2. En Italia

La edad media europea no fue oscura y bárbara ya que en ese periodo histórico apareció la universidad, forjadora de hombres cultos; al amparo de catedrales y conventos recibían preparación educativa monjes y clérigos pero el fortalecimiento de los estudios permitió que se formaran las universidades a las que acudían alumnos de tierras lejanas.

En forma progresiva, las universidades obtuvieron reconocimiento público de papas, reyes y emperadores.

En estudios de derecho destaco la universidad de Bolognia, desde el siglo XII, surgió como una comunidad de estudiantes y se formaron juristas que influyeron en las cortes europeas como consejeros de reyes y regidores de ciudades.<sup>27</sup>

En esta etapa se da un gran avance en la investigación jurídica, con la aparición de las universidades.

#### 1.2.1.3. En Francia

Las universidades fueron corporaciones integradas por estudiantes y profesores, al principio privadas, que procuraban servicios de vivienda y alimentos baratos, independencia de las autoridades, a unos y otros.

Los estudiantes y maestros elegían conjuntamente a los rectores, y la enseñanza la financiaban los alumnos, procedentes, en su mayoría, de la

---

<sup>26</sup> [http://www.canalsocial.net/GER/ficha\\_GER.asp?id=4942&cat=Derecho](http://www.canalsocial.net/GER/ficha_GER.asp?id=4942&cat=Derecho) 28/09/09 17-03

<sup>27</sup> ARELLANO GARCIA, Carlos. Métodos y Técnicas de la Investigación Jurídica, tercera edición, México 2004, p. 7.

naciente burguesía, los maestros cobraban por sus clases y sus lecciones eran estimadas por los estudiantes pues les permitían prepararse como profesionistas y vivir con holgura de su profesión.

En París destaco la universidad de la Sorbona, que se inicio con una agrupación de profesores, recibió privilegios episcopales y reales y fue un foco del pensamiento etiológico y filosófico de la cristiandad.<sup>28</sup>

A raíz de la creación y evolución de diversas universidades, en Francia se otorgaron reconocimientos y privilegios a los universitarios, que sirvieron para impulsar la investigación en Europa.

#### 1.2.1.4. En España

La historia es la gran maestra, posee tres elementos de esencia en su carácter científico:

- A) relata acontecimientos pretéritos
- B) de tales hechos pasados debe haber constancia escrita
- C) los hechos que se recogen deben tener relevancia

Lo histórico compila experiencias humanas y es factible que haya una proyección al presente y al futuro a efecto de que los seres humanos recojan lecciones de valor inaudito.

Quinientos años antes de Cristo, en las leyes de Manú<sup>29</sup> se otorgaba rango de privilegio a los individuos más preparados, como lo eran los bracmanes, a ese respecto establecían los versículos 96 y 97 de las citadas leyes de Manú lo siguiente:

“Entre todos los seres, los primeros son los seres animados; entre los seres animados, los que subsisten por medio de su inteligencia: los hombres son los primeros entre los seres inteligentes, y los bracmanes entre los hombres.

---

<sup>28</sup> Ídem.

<sup>29</sup> Leyes de Manú, Santiago de Chile, 1941, p 19-20

“Entre los bracmanes, los más distinguidos son los que poseen la ciencia sagrada; entre los sabios, los que conocen su deber; entre éstos, los hombres que lo cumplen con exactitud; entre estos últimos, aquellos a quienes el estudio de los libros santos conduce a la beatitud”.

Hoy nos parecen lejanas las leyes de partidas de Alfonso el sabio pero, no obstante el tiempo transcurrido, en algunas universidades subdesarrolladas todavía se sigue métodos de enseñanza periclitados como los establecidos por la ley de la cuarta partida, título XXXI, que organizaba en esa época los estudios superiores en España.

Establecía la ley IV<sup>30</sup>: “Bien y lealmente deben los maestros mostrar sus deberes a los escolares leyéndoles los libros y haciéndoselos entender lo mejor que ellos pudieran...”.

Alrededor de la ley transcrita en la parte relativa, podemos comentar que era una auténtica lección porque los libros se leían pero el complemento de esa lectura consistía en la explicación complementaria que consistía en la explicación complementaria que pretendía hacer entender lo leído, sin embargo es innegable que había investigación pues, quien escribía los libros entregaba el fruto de sus esfuerzos investigatorios.

De acuerdo a las viejas ordenanzas que regían la enseñanza de la universidad de Salamanca, los catedráticos leían pasajes del texto señalado para su curso y explicaban los puntos oscuros, de ahí derivaba el nombre de “lecciones” que se les daba a sus cátedras, era una educación en la que el profesor, unilateralmente realizaba todo el trabajo y los alumnos eran simples receptáculos de conocimiento no siempre bien transmitidos y muchas veces no suficientemente asimilados, esto produjo, según nos informa Julio Jiménez Rueda, el “...auge creciente de los colegios de jesuitas que disfrutaban ya, al finalizar el siglo XVI, de creciente prestigio, estudiantes de la clase media y de la aristocracia llenaban sus aulas, mientras los estudios generales de las universidades iban quedando desiertos”.

---

<sup>30</sup> Cfr. Julio Jiménez Rueda, Historia jurídica de las Universidades en México, México 1955, p 23

Un estudioso de la universidad latinoamericana, Alberto Lleras<sup>31</sup> se refería a la gran influencia de la universidad de Salamanca en las universidades del continente americano:

“Hacia 1800 los españoles habían establecido veintiséis universidades en las Américas y todas seguían el patrón de la universidad de Salamanca...”y agregaba... “...cuando el emperador Carlos V decidió fundar universidades en el nuevo mundo fue natural que las estructurase sobre los lineamientos de Salamanca...”. Mas adelante agrega el mismo autor... “A mediados del siglo XVI-el siglo de oro de España-, Salamanca estaba en el apogeo de su gloria y contaba con mas de 17,000 estudiantes, provenientes de toda Europa”.

Juzgamos que era magnífica la enseñanza profesional y científica en la universidad de salamanca pero, así lo era para su etapa histórica pues, si en la actualidad conservamos los sistemas de Salamanca equivaldría a detener la marcha incontenible de la ley universal del cambio, seria un graven crimen para los jóvenes universitarios modernos pretender repetir el pasado para satisfacer vetustas y polvorientas glorias.

Una moderna enseñanza universitaria ha menester que se le imprima el nivel científico que han alcanzado las universidades de las zonas mundiales de desarrollo, tal nivel científico se obtiene gracias a la investigación científica abundante, de nada serviría la existencia de modernas y funcionales instalaciones en ciudades universitarias si estuviese ausente la investigación científica.<sup>32</sup>

Hay que recordar que los métodos de enseñanza también debe evolucionar y adecuarse al momento histórico, como se advirtió de los párrafos antes vertidos, la educación en España se basó en el trabajo unilateral que realizaba el profesor, los alumnos eran simples receptores de conocimiento, sin embargo los colegios de jesuitas dieron mayor intervención al alumno y se preocuparon de su situación personal; igual ocurre con la investigación científica, requiere

---

<sup>31</sup> Cfr. La Universidad Latinoamericana, en revista visión, 16 de octubre de 1964, volumen 27, número 13, p 22.

<sup>32</sup> ARELLANO GARCIA, Carlos, op. cit., p 5-7.

de una participación activa y no sólo de los conocimientos que se transmitan en las aulas de las Universidades.

#### 1.2.1.5. En Inglaterra.

El objetivo central de las universidades medievales consistía en preparar funcionarios para la iglesia y el estado, en ellas se enseñaba: derecho, medicina y teología, en esta última había preferencia sobre las demás dado el desarrollo cultural de la época.

Surgieron en el siglo XIII, inspiradas en el modelo parisiense, las universidades británicas de Oxford y Cambridge, después siguieron universidades como las de Viena, Heidelberg y Colonia.

A principio del siglo XIX las universidades alemanas adoptaron un modelo distinto, consistente en obtener resultados fecundos no solo en la enseñanza sino también en la investigación.<sup>33</sup>

Como se ha visto en párrafos anteriores, las universidades en Europa fueron utilizadas para preparar funcionarios, no obstante, sirvió para impulsar la investigación, que trajo como consecuencia el desarrollo en un menor tiempo de los países que optaron por esa opción.

### 1.2.2. EN AMERICA

#### 1.2.2.1. EN ARGENTINA

En América Latina, la enseñanza del derecho se realiza en las facultades, organismos que, insertos en las estructuras de las universidades, cumplen las atribuciones y funciones que legalmente les establecen.

El esquema organizativo de la universidad regional recoge todas las influencias decimonónicas y sitúa las tareas docentes, investigativas y extensoras, en organismos estancos y particularizados: las facultades.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> *Ibíd.*, p 7.

En el país Sudamericano ocurre lo mismo que en casi todos los países de América, el desarrollo de la investigación depende únicamente de lo que se aprende en las Facultades.

#### 1.2.2.2. EN BRASIL

La historia ha pesado en la actualización científica de los estudios jurídicos, las antiguas escuelas de jurisprudencia, luego de leyes, para culminar con las modernas facultades de derecho, arrastran viejas concepciones y no han podido liberarse de la tendencia a enseñar leyes, más que derecho, entendido como ciencia social reguladora de conductas.

Los movimientos de reformas en las facultades, que se observan a partir de la década de los 60, constituyen antecedentes renovadores que no deben subestimarse.

En Chile antes del golpe de estado; en Perú, en Colombia y Venezuela, surgen corrientes de renovación que entran a la transformación de la vieja facultad, en México, a partir de los 70, se advierte una inquietud similar y se instrumentan programas de formación personal docente a fin de elevar el nivel de la enseñanza del derecho.<sup>35</sup>

Desafortunadamente, si bien es cierto que se pretendió una renovación en las Facultades, también lo es que el proceso ha sido lento, y no se ha logrado implementar un mecanismo de investigación adecuado a la verdad histórica que hoy nos ocurre.

#### 1.2.2.3. EN CHILE

Una de las actividades más importantes en el desarrollo de un país es promover la investigación, ésta, al igual que la docencia y la extensión, constituye una de las tres funciones básicas que debe tener la institución universitaria.

---

<sup>34</sup> JORGE WITKER, V., Metodología de la enseñanza del derecho, Colombia 1987, p. 38.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p 40.

En el campo del Derecho históricamente en Chile la investigación ha tenido un predominio de carácter dogmático y documental, orientándose especialmente a estudiar el deber ser, es decir, la norma jurídica escrita.

Chile ha tenido exponentes que han desarrollado la investigación jurídica, destacándose en diversas áreas del Derecho y en diferentes períodos las personalidades de Luis Claro Solar, Jorge Millas, Jaime Eyzaguirre, Eduardo Novoa Monreal, Bernardino Bravo, Antonio Dougnac, Gonzalo Figueroa, Edmundo Fuenzalida, Andrés Cuneo, Agustín Squella, Juan Bustos, Fernando Fueyo, Sergio Politoff, Jorge Mera, Carlos Peña, Hugo Llanos, Antonio Bascuñán Valdés, Javier Barrientos y tantos otros estudiosos.

El primer texto que intenta sistematizar las experiencias metodológicas se produce en el año 1949, cuando el profesor Aníbal Bascuñán Valdés publica su Manual de técnicas de la investigación jurídica, obra pionera en Latinoamérica. Posteriormente la preocupación por los procesos de enseñanza-aprendizaje en la búsqueda de las fuentes directas e indirectas, primarias y secundarias del conocimiento jurídico se hace más significativa incorporando a la malla curricular de los estudios de Derecho la asignatura de Metodología de la investigación jurídica, al igual que Sociología Jurídica, producto del proceso de reforma universitaria que se vivía en los años 60.

A partir de la segunda parte de la década del 70 predomina la tendencia a estudiar sólo la legislación positiva, aislándola de su contexto social, político y económico, consecuentemente la investigación jurídica decae sensiblemente. Sin embargo, con la creación de algunas universidades privadas y universidades regionales se inicia una ola de transformaciones en las mallas de las Facultades de Derecho del país.

En los últimos años, fruto de los cambios acelerados que se producen en la sociedad chilena, diversas escuelas de Derecho, tanto tradicionales como nuevas han incluido la asignatura de Metodología de la Investigación Jurídica, con el objetivo de aproximarse en los estudios teóricos y en la aplicación práctica de los principales métodos y técnicas de investigación jurídica. Para tal efecto las universidades han incorporado tal asignatura en calidad de obligatoria a veces, electiva en otras.

El énfasis de su estudio varía dependiendo del nivel donde esté ubicado en la formación del futuro abogado, en primer o segundo año (como preseminario) o en quinto año (como seminario de memoria). En los últimos años se intenta complementar el estudio de la investigación dogmática y documental, con las posibilidades emergentes de la investigación empírica o de campo con el objetivo de conocer la eficacia de la norma jurídica, es decir, estudiar la realidad jurídica en las fuentes directas. En este sentido, se destacan los aportes del profesor Jorge Correa Sutil y de otros investigadores en desarrollar investigación jurídica empírica.

En Latinoamérica, específicamente en México (Fix-Zamudio, Witker, Lara Sáenz, Ponce De León, Hernández, Azúa Reyes, entre otros), Argentina (Herrera, Gherzi, Viroglio), Colombia (Giraldo Angel, Fierro Méndez, Ortiz Castro, Pérez Escobar, Gómez), Venezuela (Lois Estevez, Pérez Perdomo, Jañez Barrio, Márquez, Saer) y en Europa, particularmente en España, se observa una preocupación por producir textos que consideren la materia. Actualmente se están generando redes y foros de Centros de investigación jurídica en varios países latinoamericanos, que permiten conocer el estado de la investigación, sus tendencias y supuestos teóricos. Nuestro país debe estar al tanto de este movimiento que enriquece la teoría y la práctica de la disciplina.

Los estudios del Derecho requieren de la investigación documental y empírica con el objetivo de obtener datos o información para analizarlos y tomar decisiones adecuadas, resolver problemas, conocer nuevas teorías y sus desarrollos, profundizar aspectos de la realidad socio jurídica, conceptos e ideas, revisar documentos y textos existentes utilizando la artesanía intelectual, crear nuevos enfoques metodológicos, vincular la teoría con la práctica o el deber ser con el ser o realidad social, evaluar la eficacia de la norma jurídica, diagnosticar y conocer el derecho y sus transformaciones, enriquecer nuestro patrimonio cultural, comprobar o verificar hipótesis, ayudar a encontrar datos para resolver problemas jurídicos (conflictos, negociaciones, demandas, etc.), mejorar, reformar o crear nuevas leyes que atiendan a satisfacer necesidades de la comunidad, realizar proyectos de investigación que permitan entregar datos para tomar decisiones de modernización y transformación del sistema judicial y su normativa, reciclar conocimiento, en fin, es largo el inventario de

metas que se pueden alcanzar mediante la promoción de la investigación en el Derecho, tanto en actividades universitarias de pregrado, postgrado o en las labores profesionales, interdisciplinarias y en diferentes ámbitos de la vida cotidiana.

Las instituciones jurídicas están insertas en un proceso de cambios, por otra parte, la globalización y la obsolescencia del conocimiento es acelerada. La investigación jurídica cumple una función destacada cuando diagnostica un problema, entrega un pronóstico y crea posibles respuestas o soluciones a dichos problemas jurídicos, de esta forma su papel social es determinante en la sociedad.

En este marco, la publicación de textos sobre la materia permite difundir la teoría y práctica de la metodología de la investigación jurídica, su normativa en la elaboración y presentación de la monografía y tesis, además genera la posibilidad de enriquecer la discusión, que en otras disciplinas de las Ciencias Sociales se ha dado acerca de la necesidad de combinar tipologías documentales y empíricas, al igual que la colaboración de equipos interdisciplinarios en la realización de proyectos, finalmente promueve la creación de líneas de investigación en diversas áreas jurídicas. Por otra parte, la incorporación de la asignatura en la malla curricular de los estudios de Derecho, ya sea obligatoria o bien optativa en los primeros años, estimula la capacidad heurística y de reflexión de los estudiantes al buscar la información relevante del fenómeno jurídico estudiado, colaborando instrumentalmente en el proceso de formación del futuro abogado, fomentando la valoración de la lectura, la producción de discursos escritos, la necesidad de emitir juicios sobre el proceso enseñanza-aprendizaje del Derecho y la aplicación de métodos y técnicas para la realización de un informe con rigor científico. Si la asignatura está ubicada en los últimos años de la carrera, su objetivo es que los alumnos apliquen los conocimientos obtenidos en su formación, elaborando el proyecto de investigación jurídica y su memoria, por lo tanto, se guiará y asesorará metodológicamente al estudiante.

En el nivel de postgrado, la asignatura de Metodología de la Investigación Jurídica intenta, a partir del nuevo enfoque que se maneja en los estudios de cuarto nivel (Magíster), formar a un abogado con una visión integral y una

actitud científica, de tal forma que enfrente la realidad con una posición que vaya más allá de lo que la dogmática jurídica le plantea; por lo tanto, que cumpla con un rol activo y creador en los procesos de búsqueda, adquisición y aplicación de los conocimientos jurídicos, que se materializarán en la presentación de la tesis. En el Doctorado en Derecho, la asignatura intentará que el postulante aporte cualitativa y cuantitativamente en la creación de un conocimiento jurídico relevante dentro de las líneas de investigación emergentes.

Esperamos que las nuevas promociones de estudiantes y profesionales que quieren conocer más acerca de las Ciencias Jurídicas y sus objetos de estudio (norma, hecho y valor), utilicen todas las posibilidades que ofrece la metodología de la investigación jurídica, desde una perspectiva amplia y creativa, que permita promover los cambios en la institucionalidad que la sociedad chilena requiere urgentemente (Importancia de la metodología de la investigación jurídica en la formación del abogado. Por Gabriel Álvarez Undurraga. Abogado y Profesor, Magíster en Derecho de la Universidad de Chile, Profesor en las Facultades de Derecho de la Universidad de Chile, Universidad Central, Universidad de Talca y Universidad La República).

#### 1.2.2.4. EN ESTADOS UNIDOS

Es posible distinguir dos grandes fases en la historiografía jurídica norteamericana, que a su vez lo son de dos diferentes formas de entender el estatus científico y docente de la Historia del Derecho: una fase inicial, que llegaría hasta más allá de la segunda mitad del siglo XX (demarcada de forma más o menos nítida por la década de los sesenta) hoy en cierto sentido desprestigiada aunque no exenta de valor, y otra que, arrancando en la segunda mitad de dicha centuria, podría hacerse llegar con los matices convenientes (incluyendo dentro de ella la escuela del Historicismo Crítico) hasta la actualidad y que se conoce como la fase de la Nueva Historia del Derecho.

La Historia del Derecho de la primera fase es una ciencia en cierto sentido embrionaria. Desarrollada a raíz de la profesionalización de la tarea del

historiador en los años ochenta y noventa del siglo XIX y profundamente influida por la historiografía jurídica inglesa y el historicismo alemán, se caracterizaba por mantener una visión enormemente pragmática de la Historia del Derecho frente a la Ciencia Jurídica.

Dicho pragmatismo, perfectamente coherente con el sistema jurídico del common law, la Escuela Histórica del Derecho y la propia sociedad norteamericana, insistía en la utilidad del conocimiento histórico para la práctica jurídica, especialmente para el estudio de los precedentes. De manera que los estudiosos de la Historia del Derecho, cuando eran juristas, como en el caso de Oliver Wendell Holmes jr. y James Barr Ames, la investigaron más que con un fin meramente histórico o culto, es decir, como Ciencia Histórica sustantiva, fundamentalmente para obtener datos que pudieran proveer de respuestas o al menos dar luz a cuestiones jurídicas que hubieran surgido o pudieran surgir ante los Tribunales. Se configuraba así una Historia Jurídica, conocida como Historical Jurisprudence, Historical Legal Science o simplemente Historicismo (por la influencia que en ella tuvieron Savigny e Ihering), que al funcionar como método científico-jurídico se generaba dentro del campo del Derecho (no de la Historia) como una forma de autoanálisis y autoentendimiento. Una visión de la Historia Jurídica que tenía todo su sentido a la luz de las concepciones que a fines del siglo XIX tenían del derecho juristas e historiadores: que éste era la más detallada expresión de los ideales del desarrollo de las costumbres de una civilización y que el derecho era el producto del razonamiento de generaciones de profesionales (jueces asistidos por juristas), esto es, una ciencia del comportamiento correcto construida por expertos en tal ciencia, que era útil por ejemplo para corregir errores judiciales al observar los principios científicos en el pasado.

Por supuesto esta forma de entender la Historia del Derecho es criticable desde una perspectiva actual. Por una parte porque implicaba un reduccionismo de la propia visión histórica del derecho, no centrada hoy sólo en la utilidad ni en la idea de progreso sino que en su autonomía como ciencia. Por otra porque metodológicamente, una visión tan continuista del derecho concluía que los únicos materiales que uno necesitaba consultar para el

estudio de su historia eran los materiales jurídicos, el formal, producto interno de un sistema de derecho, pues en este modo de trabajar, el orden jurídico se trataba como algo autónomo, una entidad en sí misma. De manera que la mayor parte de los investigadores no intentaron sintetizar el completo conocimiento de su campo de estudio sino que se limitaban, como profesionales, a investigar y analizar las materias que preocupaban a sus contemporáneos en derecho.

Se configuró de este modo una Historia Jurídica formal y doctrinal, criticable hoy científicamente en cuanto olvidaba un examen externo del derecho, pero muy vinculada a los juristas que la veían útil y que por tanto le daban un peso indiscutible. Una Historia Jurídica que aunque según Friedman era una Historia que trataba de escapar de la historia, se configuraba como un conocimiento útil para la práctica del derecho, algo que fomentó su desarrollo y planteó desde un principio la utilidad de su enseñanza en los estudios jurídicos.

Por supuesto hubo ya críticas desde temprano a esta concepción práctica formal, doctrinal y en cierto sentido histórico del pasado jurídico. Desde principios del siglo XX, con la superación de la Historia meramente político-jurídica rankiana, tanto algunos historiadores no juristas (encabezados por Charles Austin Beard) como algunos juristas historiadores (el propio Holmes) comenzaron a poner en entredicho esta fórmula argumentando básicamente que una Historia del Derecho puramente formal o interna, que estudiaba con detalle sólo el sistema jurídico, era una completa pérdida de tiempo, pues el derecho de cualquier momento histórico simplemente registra el resultado, el conflicto político entre grupos con diversos intereses económicos.

El problema es que esta crítica no cambió la forma general de hacer Historia Jurídica, sino que por el contrario, como reacción, fortaleció el que la mayor parte de los juristas siguieran haciendo y manteniendo una perspectiva pragmática y formal de la misma (como instrumento de la Ciencia del Derecho), algo que llevó a una ruptura entre historiadores no juristas (preocupados ya por abrir nuevas vías históricas más allá de la fórmula tradicional rankiana) y los juristas historiadores (preocupados por desarrollar una Historia del Derecho útil

para los prácticos). Surgiendo a partir de entonces un gran abismo entre la historiografía general y la historiografía jurídica en Estados Unidos. De modo que en general en las Law Schools se monopolizó la Historia del Derecho, lejos del contacto de los historiadores generales (desinteresados por ella), y se consolidó una Historia Jurídica instrumentalizada por los juristas que fue la predominante en Estados Unidos hasta los años sesenta del siglo XX.

Por supuesto las Law School no estuvieron totalmente inmunes a los cambios, y el pensamiento crítico se infiltró en lo que Morton White ha llamado la revuelta contra el formalismo. Así que en torno a los años treinta y cuarenta del siglo XX, incluso aquellos profesores que no habían podido digerir el crudo materialismo de que el derecho no era más que una lucha económica, admitieron que lo jurídico no era una creación puramente racional, autónoma de las influencias sociales, sino un producto que traducía las necesidades de cada tiempo.

Que el historiador del derecho se comenzara a preocupar por el contexto social (es decir que entendiera la Historia del Derecho de una forma más histórica que jurídica) era sin embargo algo más fácil de decir que de hacer. Por una parte porque la Historia del Derecho se había desarrollado como un instrumento de la Ciencia Jurídica en lugar de como una ciencia valiosa por sí misma, de modo que corría el riesgo de hacerse inútil para los juristas si no era meramente formal. Por otra, porque conjugar la esfera del derecho y la esfera del contexto social no era sencillo ante la ausencia de paradigmas teóricos que le sirvieran de vía. De modo que a pesar de que de inmediato surgieron diversas fórmulas con el objeto de tratar de definir la nueva labor que debían hacer los historiadores del derecho, como la de Roscoe Pound, ninguna de ellas logró vencer el estado formal de la Historia Jurídica hasta que James Willard Hurst y la Escuela de Wisconsin, en la década de los cuarenta, se atrevieron a formular una Historia del Derecho libre del formalismo jurídico claramente orientada hacia la Historia Social, en la que el derecho se estudiaba ya no internamente sino como el claro producto de la sociedad y la economía.

La nueva vía abierta por Hurst no triunfó ciertamente de inmediato. La Historia Jurídica predominante siguió siendo durante años pragmática y formal, la

tradicional de los juristas. Pero a partir de Hurst hubo un, importante replanteamiento científico e incluso docente de la Historia del Derecho que supuso un claro incremento de su cultivo y también de su calidad. Un interés que culminó en 1956 con la fundación de The American Society for Legal History –ASLH–, una organización de socios sin ánimo de lucro dedicada a fomentar los estudios y la enseñanza de la Historia Jurídica, y la aparición, en 1957, de la primera revista norteamericana especializada sobre la materia, el American Journal of Legal History.

Pero pese a este aumento del interés por la Historia Jurídica y el cierto replanteamiento de la disciplina, sin embargo no existía aún una relación adecuada entre ella y la Ciencia Jurídica, ni tampoco una afortunada ubicación de la misma en los currículos de las Law Schools. De manera que todavía en 1958 un autor como Daniel Boorstin, describía la Historia del Derecho en Estados Unidos como un continente oscuro (Dark Continent) del que aún eran ignorantes y del que seguirían siéndolo al menos por cincuenta años. Boorstin sin embargo se equivocaba y la Historia del Derecho comenzó a adquirir importancia de inmediato, conforme triunfó una visión de ella claramente histórica y por tanto más rica, una visión que aunque desvinculada en parte de la Ciencia Jurídica (en cuanto ya no se hacía con vocación instrumental) se comenzó a incluir seriamente en los estudios de Derecho.<sup>36</sup>

El derecho busca asegurar el bien común de los individuos, es decir tiene un aspecto de carácter social, entre otros, asimismo resulta necesario que el derecho evolucione paralelamente con la realidad de una sociedad.

#### 1.2.2.5. En México.

La polémica en torno a la científicidad del derecho, aunque aún no superada del todo e incluso cuestionada por los llamados “científicos duros”, que sólo creen que son ciencias las exactas y naturales, pareciera decrecer ante las constantes demostraciones de que el derecho es una verdadera ciencia; una

---

<sup>36</sup> <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=50716-545520060001000188script=sci-arttext#back#back>. 28/09/09 16:49

ciencia del espíritu y la cultura, que posee sus objetos, sus métodos y sus técnicas propias y diferenciadas.<sup>37</sup>

En nuestro medio, el profesor Fix-Zamudio se ha encargado de definir a la investigación jurídica como la “actividad intelectual que pretende descubrir las soluciones jurídicas adecuadas para los problemas que plantea la vida social de nuestra época, cada vez más dinámica y cambiante”.<sup>38</sup>

Esta actividad intelectual es desarrollada, de una forma u otra, por todos aquellos que trabajamos y nos desenvolvemos dentro de las profesiones jurídicas. Investigación jurídica es la que realiza el juez a fin de resolver el caso concreto que se le presenta; el administrador o servidor público para fundar el acto de ejecución de la ley; el legislador en el proceso de creación del derecho; el litigante al formular sus escritos y alegatos, el docente a fin de ejercer correctamente su magisterio y el investigador en la generación de conocimiento jurídico nuevo.<sup>39</sup>

Héctor Fix-Zamudio ha señalado tres etapas progresivas de lo que hemos llamado aquí la investigación jurídica académica, que son las siguientes:

- a) El preseminario, que se realiza mediante cursos introductorios a las técnicas de investigación jurídica y que aún no existe por lo menos con el carácter de general, lo que ocasiona graves dificultades y deficiencias en la formación profesional:
- b) El seminario (y nosotros agregamos departamentos de investigación), que implica la existencia de un centro permanente de estudios que funciona de manera prioritaria como auxilio a los alumnos en sus trabajos de investigación.

---

<sup>37</sup> LARA SÁEZ, Leoncio, Procesos de Investigación Jurídica, quinta edición, UNAM, México 2000, p 223.

<sup>38</sup> Fix-Zamudio, Héctor, Metodología, docencia e investigación jurídica, tercera edición, México 1988, p 416.

<sup>39</sup> LARA SÁEZ, Leoncio, op. Cit. P 224.

- c) Los institutos de investigación, que desde luego representan la etapa más elevada en el ejercicio de esta actividad intelectual, y que se desarrolla de manera profesional.<sup>40</sup>

Los universitarios de los países en vías de desarrollo no nos perfeccionamos en la medida de lo deseable porque relegamos a segundo término la investigación científica y así, no cumplimos nuestra misión humana.<sup>41</sup>

La gente no está acostumbrada a realizar una inversión y obtener resultados a mediano y largo plazo, algo similar pasa con la investigación, toda vez que las autoridades consideran que no es necesario aportar recursos a realizar investigaciones

### 1.3. ANTECEDENTES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

#### 1.3.1. EN EL DERECHO ROMANO

El derecho romano es el conjunto de disposiciones jurídicas que rigieron a la comunidad política romana desde su fundación (753 a. C.?) hasta la muerte del emperador Justiniano (565 d. C.).<sup>42</sup>

Según la tradición, el primer rey, Rómulo, creó la propiedad y el senado. Numa Pompilio estableció la religión. Tulio Hostilio, el tercero, organizó la milicia y Anco Marcio, con quien termina la dinastía latina, estableció los ritos militares.

En 617 a. C. se inicia la dinastía etrusca con Prisco Tarquino, el antiguo. El último rey, Tarquino el Soberbio, marcó el fin de la monarquía y de la dinastía etrusca, y dio lugar al nacimiento de la república en 509 a 510 a. C.

Factor importante de la estructura política romana son los comicios, asambleas de los ciudadanos, cuya función original parece haber sido la elección del rey.

---

<sup>40</sup> Fix-Zamudio, Héctor, op. cit., p 424.

<sup>41</sup> Arellano García, Carlos, op. cit. p 9.

<sup>42</sup> BIALOSTOSKY, Sara, Panorama del Derecho Romano, segunda edición, UNAM, México 1985, p 15.

Al dividirse los comicios en curiados y centuriados, se ocuparon los primeros de asuntos administrativos, y los segundos participaron en la elaboración de leyes y elección de funcionarios públicos.<sup>43</sup>

En la actualidad, se puede equiparar la estructura política romana, a las funciones que realizan tanto el poder Ejecutivo, como el Legislativo, así como la participación de los ciudadanos en la elección de funcionarios públicos.

Justiniano en sus *Instituciones* divide el estudio del derecho en público y privado. *Publicum ius est quod ad statum rei romanae spectat* –derecho público es aquel que trata del gobierno de los romanos. Ulpiano con gran concisión resume su objeto en tres términos: *sacra, sacerdotes, magistratus*, *Sacra*, esto es, lo concerniente al culto de los dioses, a sus diversos ritos y sacrificios. *Sacerdotes*, es decir, su organización, funciones y prerrogativas. *Magistratus*: su número, naturaleza y atribuciones; en este tercer término entra también la competencia y la organización de las asambleas populares y del senado.<sup>44</sup> Para la expedición de una ley, se necesitaba la colaboración de estos tres factores: el rey proponía, los comicios aprobaban y en senado ratificaba. En cuanto al contenido de tales leyes, probablemente no influían mucho en el derecho privado, sino en asuntos administrativos, militares o de política exterior. El derecho privado pertenecía más bien a la competencia de otros órganos que también merecen la calificación de públicos: la familia y las gens.

La antigua Roma puede considerarse como una confederación de gentes; y cada gens, a su vez, como una confederación de domus, es decir de familias.<sup>45</sup>

En el período republicano, se rompen las antiguas relaciones entre las gentes y el senado. Desde entonces, este cuerpo, compuesto de miembros vitalicios, se completa cada cinco años por decisión de los censores, funcionarios nombrados por los comicios por centurias. Los censores podían también excluir del senado a los miembros inmorales.

---

<sup>43</sup> *Ibidem*, p 23.

<sup>44</sup> BRAVO GONZÁLEZ, Agustín, et al., Derecho Romano Primer Curso, decimoquinta edición, Porrúa, México 1997, p. 26.

<sup>45</sup> FLORIS MARGADANT S, Guillermo, *Op. Cit.*, p. 22.

Los censores solían escoger a los nuevos senadores de entre exfuncionarios, de manera que el senado llegó a ser un comité integrado por personas de amplia experiencia práctica en la administración pública, un vivo depósito de sabiduría política.<sup>46</sup>

El imperio romano nace a la historia en la batalla de Actium, el año 31 a. C. Octavio recibe el año de 29 a.C. el título de Augustus, el imperio proconsular y la potestad tribunicia. La primera fase del imperio que abarca desde Augusto hasta Dioclesiano, se denomina diarquía, porque el príncipe comparte con el senado el poder público. Paulatinamente, el príncipe anuló al senado hasta convertirse éste, después de Adriano, en un cuerpo servil. Los comicios no encajaban en el nuevo ordenamiento institucional. El príncipe fue sustrayendo poco a poco sus funciones administrativas y legislativas. En el siglo IV los comicios habían desaparecido como órganos políticos del estado.<sup>47</sup>

A partir del derecho romano se propone una división que permita realizar su estudio, en dos grandes ramas, como son el derecho público y el privado. En mérito de lo anterior, existen diversas teorías, algunas que no aceptan tal división; en este orden de ideas, se comparte el criterio del maestro Hans Kelsen, plasmado en su obra Teoría del Estado, al señalar que ya sea en el nombrado derecho público o privado, el estado siempre forma parte de la relación jurídica que se realice, que si bien delega atribuciones a diversos funcionarios públicos, también lo es que regula, controla y vigila el debido desarrollo de todas las actividades jurídicas ya sean públicas o privadas.

### 1.3.2. EN EL DERECHO COMPARADO

España. La administración española se integra por el Rey y el Consejo de Ministros, que a su vez está compuesto por el presidente, el vicepresidente y los ministros, y es un órgano colegiado que realiza funciones de coordinación, preparación y estudio de los asuntos específicos y de resolución de las

---

<sup>46</sup> *Ibíd.*, p. 29.

<sup>47</sup> BIALOSTOSKY, Sara, *Op. Cit.*, p. 33.

materias a ellos asignadas. El presidente del gobierno dirige y coordina las funciones de los demás ministerios, el vicepresidente ejerce las tareas que le asigna el presidente, además, puede ser titular de un ministerio.

En materia de fiscalización, la Constitución española de 1978, publicada en el Boletín Oficial Español del 29 de diciembre de 1978, en su artículo 9º., numeral 3º., establece el principio de responsabilidad de los poderes públicos. Como se advierte esa obligación a cargo del Estado, de responsabilizarse, constituye uno de los ejes motrices en torno al cual gira el sistema de control y rendición de cuentas.

En el artículo 103 se establecen los principios generales de la administración pública española. Así señala en los numerales:

1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.
2. Los órganos de la Administración del Estado, son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.
3. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

Precepto trascendente en materia de fiscalización, porque deja en claro que el sometimiento de la administración a la ley y al derecho, lo que amplía el margen de control de los órganos administrativos, pues se debe velar porque su actuación se encause adecuadamente por los carriles institucionales que proporcionan la ley y el derecho, lo que cierra márgenes al acto discrecional.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> MARQUEZ, Daniel, Función Jurídica de Control de la Administración Pública, Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, México 2005 p. 216-263.

Por lo que respecta a los órganos administrativos de control en el derecho español, la Constitución establece un principio de responsabilidad de los poderes públicos, que es un mecanismo de control interno por parte del Estado, recordemos que uno de los objetivos principales de la administración pública, es la de brindar y asegurar un óptimo desarrollo de la función y el servicio públicos a los gobernados.

Francia. El control interno de la administración en Francia se ejerce en tres vías: la jerárquica, la financiera y la función de inspección.

El poder jerárquico está ligado al poder disciplinario que permite imponer una sanción a un agente público que comete una falta profesional. El control financiero es un elemento de contabilidad pública, a través del proceso de una operación que implica el manejo de dinero público, los ordenadores tienen autoridad para constatar o liquidar un crédito o un débito y para ordenar que se recurra o pague, mientras que los contadores públicos ejecutan la operación de los ingresos y gastos. El contralor financiero vela por el respeto a las reglas de la contabilidad pública y a la buena ejecución de las leyes de finanzas, este control en nivel central lo ejercen los contralores financieros y en el regional el tesorero pagador general. Además, en este tipo de control intervienen organismos jurisdiccionales como el Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera, en las colectividades territoriales, ese control jurisdiccional lo ejercen las cámaras regionales de cuentas y los prefectos. Por último, las inspecciones generales ministeriales son órganos administrativos que están encargados del control de los servicios.<sup>49</sup>

En el caso de la fiscalización francesa, así como en los sistemas de control interno de administración, es necesario que exista una autoridad que se encargue de vigilar y sancionar a todos aquellos servidores públicos que cometan alguna irregularidad en el desempeño de su cargo.

Argentina. En materia de control externo, el artículo 85 de la Constitución Nacional de la República Argentina señala que es una atribución del Poder Legislativo y establece que:

---

<sup>49</sup> Ídem.

El examen y opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública se sustenta en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación, instancia a la que se considera un organismo de asistencia técnica con autonomía funcional. Su titular es designado por el Congreso a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores.

La Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley 24,156) consolida el control interno y externo. Señala que la AGN es el ente de control externo del sector público nacional; que depende del Congreso; cuenta con “personería jurídica e independencia funcional” (artículo 116). Un aspecto interesante es que ese órgano puede “exigir” la colaboración de todas las entidades del sector público (artículo 119).

La sindicatura General de la Nación es el órgano de control interno del Poder Ejecutivo y cuenta con personalidad jurídica, autarquía financiera y depende del presidente. La SGN es el órgano normativo que supervisa y coordina el sistema; además, existen las unidades de auditoría interna en cada organismo que deben coordinarse con la SGN (artículos 96, 97, 100 y 102).

Un aspecto interesante en materia de transparencia, consiste en la obligación de la SGN de informar al presidente, a la AGN y a la opinión pública (artículo 107).

Es de considerarse que en la República Argentina existe la obligación de informar a la opinión pública de todas aquellas actividades que se realicen dentro de la administración pública, en nuestro país existe un sistema electrónico de captación que registra las solicitudes de acceso a la información pública gubernamental, para efecto de que cualquier petionario que lo requiera pueda disponer de la información relacionada con los asuntos de la Administración Pública Federal, siempre y cuando no se encuentre restringida en razón de su importancia nacional.

Brasil. Como lo señala el artículo 70 de la Constitución Federal de este país, la fiscalización contable, económica, operacional y patrimonial de la Unión y de

las entidades de administración directa e indirecta, la ejerce el Congreso Nacional “mediante el control externo, y por el sistema de control interno de cada poder”.

El Congreso Nacional ejerce el control externo con el auxilio del Tribunal de Cuentas de la Unión, instancia a la que corresponde: a) apreciar las cuentas del presidente; b) juzgar las cuentas de los administradores y demás responsable de dinero (artículo 71). Ese TCU tiene la obligación de informar de sus actividades al Congreso, trimestral y anualmente.

El control interno de los “poderes” Legislativo, Ejecutivo y Judicial se mantiene integrado con la finalidad de avalar el cumplimiento de las metas, la ejecución de los programas de gobierno y las leyes brasileñas; comprueba la legalidad y avala los resultados de la gestión económica, financiera y patrimonial, también ejerce el control de las operaciones de crédito, deudas y garantías y preserva los derechos y obligaciones de Brasil (artículo 74).

Además, los responsables del control interno deben dar cuenta al TCU de cualquier irregularidad, ilegalidad o daño, ya que en caso de no hacerlo serán responsables solidarios con el infractor (artículo 74, I).

El régimen disciplinario está regulado en el “Régimen Jurídico Único”, Ley 8.112 del 11/12/90-RJU, en el que establece la responsabilidad civil, penal o administrativa de los servidores públicos (artículo 121); la civil se relaciona con actos u omisiones dolosas o culposas, de los que resulte perjuicio al erario o a terceros. La penal abarca los crímenes y contravenciones de esa naturaleza y la “civil-administrativa” resulta de acto comisito u omisivo, practicado en el desempeño de su cargo o función (artículos 122, 123 y 124). El procedimiento disciplinario consta de tres etapas: instrumentación, con la publicación del auto; investigación administrativa, que comprende instrucción, defensa y relatoría; y juicio.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Ídem.

En cuanto al control interno brasileño relacionado con la administración pública, encontramos una característica peculiar, toda vez que éste vigila, avala y controla a los tres poderes, es decir al Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Costa Rica. Como lo señala el artículo 183 de la Constitución de este país, la Contraloría General de la República (CGR) es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la hacienda pública, con “absoluta independencia funcional y administrativa” en el desempeño de sus labores.

Cuenta con un contralor y un subcontralor nombrados por la propia Asamblea. Entre sus funciones se encuentra la de fiscalizar, visar las órdenes de pago, examinar y aprobar los presupuestos.

En la Ley Orgánica de la CGR establece que esa institución es el “órgano rector” del ordenamiento de control y fiscalización superiores. Las disposiciones, normas, políticas y directrices que emita la CGR son obligatorias para los sujetos de fiscalización y prevalecen sobre cualquier otra disposición de los sujetos pasivos que se les opongan (artículo 12).

Un aspecto interesante es que la CGR puede realizar investigaciones de oficio, a petición del sujeto pasivo o a solicitud de “cualquier interesado” (artículo 22). La auditoría interna se ocupa del control interno.

Perú. El artículo 82 de la Constitución Política del Perú, establece que

La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de derecho público que goza de autonomía conforme a su Ley Orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control, supervisa la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

Este órgano tiene la facultad de iniciativa en materia de control y debe rendir un informe anual sobre la auditoría practicada a la “Cuenta General de la República”.

En términos de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (Ley número 27785), el control gubernamental es “interno y externo, y su desarrollo constituye un proceso integral y permanente” (artículo 66). El control interno compete a las autoridades, funcionarios y servidores públicos de las entidades y el control interno posterior es responsabilidad del superior del servidor o funcionario ejecutor (artículo 7o.).

La responsabilidad de los servidores públicos puede ser: administrativa-funcional, civil, penal; las sanciones las impone el titular de la entidad, y respecto a éste, el organismo o sector jerárquico superior o el “llamado por ley”.

Como lo previene el “Reglamento de Organización y Funciones de la Contraloría General de la República”, este organismo es el “ente rector del Sistema Nacional de Control” (artículo 4º.).

Además, por resolución de la Contraloría número 345-2002-CG, cuenta con un órgano de defensa judicial denominada “Procuraduría Pública”.<sup>51</sup>

En relación al control interno peruano, le compete al titular de la entidad imponer sanciones a los servidores públicos, recordemos que con independencia de la determinación de una responsabilidad administrativa, existen también en materia civil y penal.

### 1.3.3. EN EL DERECHO MEXICANO

En la época prehispánica el Cihuacóatl, como autoridad fiscal, auxiliado por otros funcionarios, cuidaba del buen uso de los tributos que integraban la hacienda pública.

Durante la época colonial, hasta 1562, El Consejo de Hacienda se encargó de lo relacionado con los recursos públicos de la Nueva España; después, éste fue sustituido por el Consejo de Indias. En esta etapa de nuestra historia, los

---

<sup>51</sup> Ídem.

oficiales reales (el contador, el tesorero, el factor y el veedor) eran responsables de las cuentas.

En el siglo XVII se crean los Tribunales de Cuentas a través de las Ordenanzas del 24 de agosto de 1605, emitidas por Felipe III. Dentro de las atribuciones de este tribunal se encontraba la de tomar cuentas y extender finiquitos a los oficiales reales, tesoreros, arrendadores, administradores, fieles y cogedores de cuentas. Para José Trinidad Lanz Cárdenas<sup>52</sup> el apoyo a la democracia novohispana requería de un control de sus actos para corregir los abusos del poder. Entre las medidas de control engloba a las instrucciones, el equilibrio de “poderes” entre la Audiencia y los Virreyes, la “Real Confirmación”, el deber de informar a la Corona española sobre los actos verificados en la colonia y, por supuesto, las instituciones de la visita y el juicio de residencia. Para Ernesto Villar de la Torre la residencia y la visita eran órganos y sistemas de control político entre las autoridades virreinales que tendían a mantener un gobierno honesto y eficiente.<sup>53</sup> Nosotros no podemos obviar que estas instituciones también constituían controles jurídicos, porque estaban previstos en normas.

Los Tribunales de Cuentas son un claro antecedente de los órganos internos de fiscalización que fueron creados durante la época colonial, para corregir los abusos de poder, no olvidemos que los recursos públicos con los que contaba la Nueva España eran muy importantes para la Corona Española, razón por la que buscaba un equilibrio de poderes entre las autoridades virreinales, que si bien éstas tenían un deber de informar al rey, todo lo que acontecía en la colonia, también es que existían diversos factores que no permitieron el correcto desarrollo de un gobierno, como lo pretendían las autoridades españolas en aquel tiempo.

También se debe mencionar la Real Cédula sobre Responsabilidad de Asesores por sus Dictámenes del 22 de diciembre de 1793. Inspirada en el juicio de residencia la Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 261, facultad sexta, instituyó el juicio de responsabilidad. Con base en esa facultad

---

<sup>52</sup> La Contraloría y el control interno en México, segunda edición, Secogef-Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 55.

<sup>53</sup> Estudios de Historia Jurídica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994, p. 102.

se emitieron las “Reglas para que se haga efectiva la responsabilidad de los empleados públicos” del 24 de marzo de 1813, en las que se trata el tema de la prevaricación de jueces y servidores públicos.<sup>54</sup>

Es importante mencionar que como empleado público se tiene un gran compromiso con la sociedad, así también una responsabilidad derivada del cargo y del servicio público encomendados, por tal razón fue necesaria la creación de un mecanismo de control interno que vigilara el óptimo desarrollo del servicio y funciones públicas, en este caso en la Constitución de Cádiz de 1812 y sus reglas del 24 de marzo de 1813.

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

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

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

---

<sup>54</sup> Márquez, Daniel, Función Jurídica de Control de la Administración Pública, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2005, p. 1-2.

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

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

El Departamento de Contraloría, creado por la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917 y adscrito directamente al Titular del Ejecutivo, surge como un mecanismo para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública y moralizar al personal al servicio del Estado. Con su establecimiento se logra el ideal de que un órgano dotado de la suficiente autoridad e independencia, de las que carecían la Dirección de Contabilidad y Glosa de la Tesorería, por su dependencia jerárquica del Secretario de Hacienda, sea el encargado de ejercer las funciones de fiscalización y control preventivo.<sup>55</sup>

Con la creación del Departamento de Contraloría, se advierten dos características a destacar, es un órgano adscrito directamente al Titular del Ejecutivo, es decir, autónomo para ejercer sus funciones y por otra parte, se busca un control preventivo para el mejoramiento funcional y estructural de la administración pública federal.

En cuanto a su función de control sobre la actuación de la Administración Pública, ésta comprendía no sólo la legalidad en el manejo de los fondos del Erario, sino también la evaluación del rendimiento gubernamental. Dentro de esta función realizaba estudios sobre la organización, procedimientos y gastos de las Secretarías, Departamentos y demás oficinas de gobierno, con el objeto

---

<sup>55</sup> [http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/MOG\\_SFP2006](http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/MOG_SFP2006), Manual de organización general de la Secretaría de la Función Pública, p 3.

de obtener la mayor economía en el gasto y eficacia en la prestación de servicios.

En 1932, mediante reformas a la Ley de Secretarías de Estado de 1917, se suprime el Departamento de Contraloría y se transfieren sus funciones a la Secretaría de Hacienda, incluyendo entre ellas el control preventivo en actos y contratos que afectaran el Erario Federal, Contabilidad General de la Federación, glosa y responsabilidades.

Posteriormente, con motivo de la separación de las funciones de contabilidad y glosa, de las del manejo de los caudales públicos, en 1935 se crea la Contraloría de la Federación, bajo la dependencia de la Secretaría de Hacienda, como órgano encargado de la contabilidad pública, glosa y fincamiento de responsabilidades.<sup>56</sup>

Resulta conveniente señalar que el Presidente Constitucional en septiembre de este 2009 que termina a hecho el anuncio oficial, en relación a que la Secretaría de la Función Pública desaparece para dar paso a la Contraloría de la Federación, que como se mencionó en el párrafo que antecede se creó en 1935 un órgano con el mismo nombre, no sabemos si también dependerá de la Secretaría de Hacienda.

Por lo que respecta al control del sector paraestatal, se promulga la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en la cual se establece que dichas Instituciones quedaban sujetas a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal.

Al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, las funciones de control y vigilancia quedan distribuidas de la siguiente forma:

- El manejo de la deuda pública y lo referente al avalúo de los bienes muebles nacionales, bajo la responsabilidad de la SHCP.
- El control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos, de los contratos de obra pública, de la informática,

---

<sup>56</sup> *Ibíd.*, p 4.

y de las adquisiciones de toda clase, en la Secretaría de Programación y Presupuesto.

- La administración y vigilancia de los bienes de propiedad originaria, los que constituyen recursos naturales no renovables y los de dominio público de uso común en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; y
- La administración y vigilancia de los inmuebles de propiedad federal y el establecimiento de las normas para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales, en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Por disposiciones posteriores, la competencia en materia de control se complementa quedando:

- La intervención en las adquisiciones de toda clase y el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles, en la Secretaría de Comercio.
- La responsabilidad de control, desde el punto de vista presupuestario, al personal federal, en la Secretaría de Programación y Presupuesto, y
- El registro y control de la manifestación de los bienes del personal público federal, en las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal.

En 1982 se plantea la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el sector público. Para ello, fue presentado ante el Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó la iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1982, dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, actualmente Secretaría de la Función Pública; con el propósito de integrar en esta Dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Ibidem, p 4-5.

Con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, las funciones de control y vigilancia fueron distribuidas en las diferentes Secretarías, sin embargo, no se contaba con una Secretaría que tuviera la facultad de supervisar que las funciones encomendadas al sector público, cumplieran con los objetivos para las cuales fueron asignadas.

El 19 de enero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer Reglamento Interior de esta Secretaría, el cual fue reformado por Decreto Presidencial publicado en el citado órgano oficial el día 30 de julio de 1985.

Con fecha 16 de enero de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo Reglamento Interior para la dependencia, el cual abrogó al ordenamiento citado en el párrafo anterior. Este reglamento fue reformado y adicionado mediante decretos presidenciales publicados en el órgano informativo oficial los días 26 de febrero de 1991-Fe de Erratas el 27 de febrero de 1991-27 de julio de 1993-Fe de Erratas el 5 de agosto de 1993-y el 19 de abril de 1994.

El reglamento y las reformas aludidas determinaron, desde luego, las atribuciones de las diversas unidades administrativas que conformaron a la dependencia y modificaron su estructura orgánica atendiendo a criterios de racionalidad, austeridad y de eficiencia en el ejercicio de las atribuciones que a la propia Secretaría otorgaba el marco legal aplicable a la Administración Pública Federal.

Posteriormente, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito fundamental de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, a través de la Administración Pública Federal, sus tareas de gobierno con oportunidad y eficiencia, bajo un esquema de organización que evitara la duplicación de funciones y precisara responsabilidades.

Dentro de este contexto se modificó el nombre de la dependencia por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y se le dotó de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.

De esta forma, para la debida consecución del propósito apuntado, el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispuso que corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secretaría de la Función Pública), entre otros, el despacho en el orden administrativo, de los asuntos siguientes: desarrollo administrativo integral en dependencia y entidades; normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles; conducción de la política inmobiliaria federal, administración de los bienes inmuebles federales y normatividad para la conservación de dichos bienes.

Así, las atribuciones que tiene conferidas la Secretaría, le permiten diseñar lineamientos bajo un criterio de modernización administrativa para mejorar la prestación de los servicios públicos y la atención a la ciudadanía, así como fortalecer las funciones normativas que orientan el manejo transparente de los recursos del Estado y la operación de los sistemas de control y vigilancia para prevenir conductas indebidas e imponer sanciones en los casos que así se amerite.

A fin de responder cabalmente a las nuevas responsabilidades que la ley otorgó a la Secretaría, el Ejecutivo Federal expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo -D.O.F. del 12 de abril de 1995-, el cual modifica la estructura orgánica de la dependencia y distribuye su competencia entre sus unidades administrativas, conforme a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.<sup>58</sup>

En otro orden de ideas, es conveniente destacar que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se adoptó como línea de acción de las actividades del

---

<sup>58</sup> Ibidem, p 5.

Ejecutivo Federal en materia de control, promover la probidad y rendición de cuentas como elemento esencial del proceso de reforma del Estado.

En este sentido, con base en el análisis permanente del marco jurídico que regula la actuación de la Administración Pública Federal, se determinó la existencia de limitaciones legales que dificultaban el funcionamiento de los órganos internos de control de las dependencias y entidades –instrumentos fundamentales para propiciar el adecuado desempeño de la función pública- y que se reflejaban en la oportunidad y eficacia con que debía actuarse ante eventuales conductas que vulneraban los principios que rigen el quehacer público.

Por lo anterior, conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, se produjeron las reformas a las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos –D.O.F. del 24 de diciembre de 1996- para dotar a las contralorías internas de la autonomía que requiere la función de control y que se tradujeron en los aspectos fundamentales siguientes:

- Facultar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secretaría de la Función Pública), para designar y remover directamente a los contralores internos de las dependencias y entidades, y de la Procuraduría General de la República, y con ello reforzar el vínculo funcional de éstos respecto del órgano rector, y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado.
- Conferir atribuciones directas a los órganos internos de control de las entidades paraestatales para iniciar el procedimiento administrativo a los servidores públicos de éstas, en los casos en que se presuma la necesidad de fincar responsabilidades en los términos de Ley, así como de precisar las correspondientes a los órganos internos de control de las dependencias y de la Procuraduría General de la República, en este sentido.

- Dotar del carácter expreso de órganos de autoridad a las contralorías internas, con mención específica de su estructura básica, a partir de la atención de quejas y denuncias, la auditoría y la competencia integral en materia de responsabilidades.
- Unificar la potestad sancionadora, en materia de responsabilidades a efecto de que los órganos internos de control al tiempo que fincan sanciones disciplinarias, sin distinción de la cuantía, impongan las sanciones económicas.

Estas reformas legales realizadas por iniciativa del C. Presidente de la República, dieron origen a la modificación del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente Secretaría de la Función Pública) –D.O.F. del 29 de septiembre de 1997- la cual no es únicamente la expresión de la facultad reglamentaria del Ejecutivo de la Unión, sino de la enérgica voluntad de reestructurar el sistema de control interno de la Administración Pública Federal.

En efecto, con las reformas al Reglamento, se apoya e impulsa este propósito; se dota del andamiaje jurídico indispensable para que las atribuciones de las contralorías internas, como órganos de autoridad se ejerzan plenamente en el ámbito de competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secretaría de la Función Pública).<sup>59</sup>

Con las reformas del 24 de diciembre de 1996, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, se da un gran avance en el sistema de control interno, al dotar a las contralorías internas de la autonomía que requiere la función de control, tales como la atención de quejas y denuncias, así como fincar el procedimiento administrativo de responsabilidad, de igual manera se busca la unificación de la potestad sancionadora al fincar la responsabilidad disciplinaria y económica.

Es preciso en este orden de conceptos destacar los fines fundamentales del Reglamento Interior, como son:

---

<sup>59</sup> Ibidem, p 6.

- Determinar la competencia de las unidades administrativas de la Secretaría para asegurar la legitimidad de los actos que les corresponden realizar en el orden administrativo con sujeción a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional.
- Propiciar una organización de carácter institucional que permita que el ejercicio de las atribuciones conferidas se realice bajo un esquema de eficiencia que permita la coordinación, dirección y supervisión de las acciones que tiene encomendadas la dependencia.

Con la actualización de este ordenamiento jurídico se da respuesta a los reclamos de la sociedad para combatir la corrupción, a través de medidas de carácter inmediato y profundo que permitan hacer más eficientes las líneas de control en el ámbito en que el desempeño de la función pública requiere ser fiscalizado con prontitud y con acciones correctivas que impidan la desviación de conductas que dañen la dignidad de la misión y deberes de los servidores públicos.

El propio Reglamento Interior fue objeto de otra reforma –D.O.F. del 4 de septiembre de 2000-, motivada, entre otras razones, por la entrada en vigor de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.<sup>60</sup>

Sabemos que a nivel estructural y organizacional todo ente requiere una precisa determinación de las atribuciones y competencias de todas y cada una de las áreas que la conformen, con el objeto de conseguir un óptimo funcionamiento, en este caso, todas las unidades administrativas que contempla en Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

Otro de los propósitos que motivaron esta reforma, fue el de otorgar el carácter de autoridad a determinadas Direcciones Generales Adjuntas y de Área, tanto de la Contraloría Interna como de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, para que coadyuven con éstas en la instrumentación de

---

<sup>60</sup> Ídem.

algunas etapas del procedimiento administrativo disciplinario a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que las mismas sean reconocidas con dicho carácter ante los tribunales correspondientes.

Por otra parte, se precisó la competencia de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial y de los Titulares de los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y en la Procuraduría General de la República, para calificar pliegos preventivos de responsabilidades, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Asimismo, en la citada reforma se precisan las facultades de la Dirección General de Atención Ciudadana y de los supervisores regionales respecto de la atención y seguimiento de quejas; así como se determina que en los juicios de amparo en que deban intervenir los Subsecretarios y el Oficial Mayor, porque fuesen señalados como autoridad responsable, serán suplidos por el Titular de la Unidad o el Director General que ellos mismos designen.<sup>61</sup>

Es importante destacar, que si bien los Titulares de los órganos internos de control en las dependencias de la Administración Pública Federal, fueron dotados de autonomía para realizar sus investigaciones y para emitir sus resoluciones, con motivo de las quejas y denuncias que se presenten en contra de los servidores públicos adscritos al mismo, también lo es que la Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública es el órgano fiscalizador competente para conocer de las presuntas irregularidades de carácter administrativo que le sean imputables a los titulares de los órganos internos de control en el desempeño de sus funciones.

El 30 de mayo de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el cual prevé como uno de sus objetivos rectores el de combatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y al desempeño de la Administración Pública Federal.

---

<sup>61</sup> *Ibíd.*, p 7.

En este marco, con el propósito de promover el mejoramiento de la gestión gubernamental y de prevenir conductas irregulares de los servidores públicos en la prestación de sus servicios, así como dotar a la autoridad de mayores elementos jurídicos para sancionar actos indebidos, el Gobierno Federal impulsó la expedición y reformas de diversos ordenamientos, entre ellos, el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente Secretaría de la Función Pública.

De esta manera, el Ejecutivo Federal expidió el Nuevo Reglamento Interior de esta Secretaría, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2001, el cual abrogó al publicado en el mismo órgano informativo el 12 de abril de 1995.

La expedición de este nuevo Reglamento tuvo como propósitos fundamentales establecer las atribuciones de las unidades administrativas de la Dependencia que no se encontraban previstas en el anterior Reglamento, así como determinar la competencia y denominación de diversas unidades administrativas conforme a sus nuevas funciones, en congruencia con los objetivos estratégicos de la Secretaría, a efecto de asegurar la legitimidad de los actos que les corresponde realizar en el orden administrativo.

De igual forma, se efectuaron algunas precisiones sobre el funcionamiento de diversas unidades administrativas de la Secretaría, entre las que se encuentran la Unidad de Auditoría Gubernamental y la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, así como de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, para el adecuado ejercicio de sus atribuciones.<sup>62</sup>

El Nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2001, tuvo como objetivo primordial combatir los niveles de corrupción dentro de la Administración Pública Federal, así como delimitar y reasignar atribuciones que

---

<sup>62</sup> Ibidem, p 7-8.

eran necesarias para el óptimo desarrollo de las funciones públicas encomendadas.

El 10 de abril de 2003, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide la Ley de Servicios Profesionales de Carrera de la Administración Pública Federal; se reforman la ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación.

Cabe destacar que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, constituye el primer ordenamiento legal de la materia, cuyo objeto es establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal. Este ordenamiento confiere atribuciones a la Secretaría de la Función Pública para emitir los criterios y establecer los programas generales del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Centralizada, para su implantación gradual, flexible, descentralizada, integral y eficiente; dar seguimiento a la implantación gradual y operación de ese Servicio en cada dependencia y, en caso necesario, dictar las medidas correctivas que se requieran, tomando las acciones pertinentes sobre aquellos actos y omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas; promover y aprobar los programas de capacitación y actualización, así como la planeación de cursos de especialización en los casos que señale el Reglamento y, para revisar de manera periódica y selectiva la operación del servicio en las diversas dependencias.<sup>63</sup>

Con la implementación del Servicio Profesional de Carrera, se busca la profesionalización de los servidores públicos, así como un plan de desarrollo que permita al servidor público realizar una carrera dentro de la Administración Pública Federal, por otra parte, se busca instrumentar medidas que permitan la igualdad de oportunidades a todos aquellos ciudadanos que pretendan ingresar al servicio público o en su caso, a los servidores públicos que ya pertenecen al

---

<sup>63</sup> Ibidem, p 8.

éste, especializarse en su cargo, puesto o comisión, antes de buscar un ascenso.

Con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se sustituye la denominación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por la denominación actual de Secretaría de la Función Pública, así como se adicionan a las atribuciones que anteriormente tenía conferidas la Secretaría, las de dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal conforme a la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcance de sus normas, así como las relativas a promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico y a fijar normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal.

De igual forma, a partir de la entrada en vigor de la reforma de mérito corresponde a esta Secretaría de manera exclusiva, ya que antes se realizaba de manera conjunta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, previo dictamen presupuestal de esa Dependencia.

Derivado de las reformas señaladas, así como de la entrada en vigor de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, con fecha 12 de diciembre de 2003 el Ejecutivo Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, el cual tuvo como propósito fundamental regular las atribuciones que le fueron conferidas a la Secretaría, abrogando el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado en el mismo órgano de difusión oficial el 16 de julio de 2001.<sup>64</sup>

Una de las tareas más importantes encomendadas a la Secretaría de la Función Pública, es la de las de dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal conforme a la Ley de la materia, de igual manera es la autoridad competente para

---

<sup>64</sup> Ídem.

conocer de las inconformidades que presenten los participantes con motivo de los concursos públicos abiertos, en los que forman parte.

Con fecha 27 de mayo de 2005, se publica en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, el cual tiene como propósito fundamental precisar y redistribuir entre las distintas unidades administrativas que estarán adscritas a esa Dependencia, diversas atribuciones en materia de servicio profesional de carrera; estructuras orgánicas y ocupacionales y de planeación y administración de personal que son competencia de esta Secretaría.

Asimismo se crea la Dirección de Auditorías Externas, en sustitución de la actual Dirección General Adjunta de Auditorías Externas y Específicas adscrita a la Unidad de Auditoría Gubernamental; se modifican las atribuciones de la Contraloría Interna y de sus unidades administrativas para alinearlas a las funciones que corresponden a los órganos internos de control y se realizan algunas precisiones a las facultades de la Dirección General de Información e Integración con el fin de mejorar y facilitar el ejercicio de las mismas.

Dicho Reglamento fue objeto de una reforma, dada a conocer en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 2005, con el objeto de adicionar el artículo 76, a fin de establecer la forma en que serán suplidos en sus ausencias el Secretario Ejecutivo de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, el Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control, los Titulares de Unidad, Directores Generales, Directores Generales Adjuntos, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Departamento.<sup>65</sup>

El Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública ha sufrido diversas reformas, una de las que se relaciona con el tema de estudio, entró en vigor el día 16 de abril de 2009, contenida en el artículo 41, apartado II, numeral 8, fracción IV, del cuál se desprende que corresponde a la Contraloría Interna el ejercicio de las siguientes atribuciones:

---

<sup>65</sup> Ibidem, p 9.

IV. Recibir las peticiones y sugerencias de los particulares sobre el trámite y el mejoramiento de los servicios a cargo de la Secretaría o de su órgano desconcentrado y turnarlas a la unidad administrativa que corresponda;

Con esta reforma se busca brindar un servicio más rápido y eficaz, por parte de la Contraloría Interna y, en su caso, de los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal al canalizar las peticiones y/o sugerencias ante las autoridades que son competentes para su atención, informando al peticionario sobre la remisión de su asunto y el seguimiento correspondiente.

Finalmente, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos confirmó en el mes de agosto pasado, que la Secretaría de la Función Pública desaparece como tal, para dar paso a la Contraloría de la Federación, toda vez que la situación económica que actualmente vive el país así lo reclama, es importante considerar que también señaló que prevalecerán las funciones sustantivas conferidas a esa Secretaría del Gobierno Federal.

## CAPITULO 2

### CONCEPTOS FUNDAMENTALES

#### 2.1. QUEJA-DENUNCIA

##### 2.1.1. ACEPCIONES

La voz petición denota una solicitud (del latín petere), dirigirse hacia un lugar, solicitar) y se admiten diversas acepciones, lo cual evidencia un carácter plurivoco.<sup>1</sup>

Jurídicamente se entiende como un derecho relacionado con la obligación que tiene el Estado de permitir al ciudadano elevar ante los diversos órganos de gobierno una solicitud.<sup>2</sup>

Por su parte, la voz respuesta proviene de la voz respuesto, e implica la contestación a una solicitud.

Jurídicamente, el derecho de petición puede considerarse como el derecho que tienen los habitantes de nuestro país de dirigir Peticiones a cualquier órgano o servidor públicos.

En Francia León Duguit señaló que la petición “es el derecho que pertenece al individuo de dirigir a los órganos o agentes públicos un escrito exponiendo opiniones, demandas o quejas”. Adhemar Esmein lo concibe como “el derecho de los individuos de dirigir quejas reclamaciones u observaciones tanto a las autoridades encuadradas en el poder ejecutivo, cuanto a las asambleas legislativas”.<sup>3</sup>

Una definición mucho más amplia la encontramos en el Reglamento de participación ciudadana del municipio de Las Palmas de Gran Canaria, que en su numeral 19.3 señala:

---

<sup>1</sup> La Enciclopedia Multimedia Micronet, edición clásica 2001.

<sup>2</sup> Cienfuegos, p 38-39.

<sup>3</sup> Ibidem, p 39-40.

“Se entiende por petición toda propuesta que explicita o implícitamente se derive de la presentación de sugerencias, iniciativas o peticiones sobre la mejora de la estructura, funcionamiento y personal de los servicios administrativos, así como de quejas y reclamaciones que se formulen sobre la irregularidad o anormalidad en la actuación de cualquier órgano o servicio público”.<sup>4</sup>

En cuanto a la definición antes vertida, se destaca que el concepto de petición es muy amplio, en el sentido de que incluye a las quejas y reclamaciones en el mismo, al considerarlas como propuestas formuladas sobre la mejora de la estructura, funcionamiento y personal de los servicios administrativos.

Frente a la exigencia de la doctrina española de considerar que se trata del ejercicio del derecho de petición “cuando no son titulares de derechos subjetivos o de intereses legítimos”, la posición mexicana se adscribe a la generalidad de la doctrina francesa que sólo pide que la solicitud sea dirigida a los órganos o agentes públicos.

El derecho de petición llega hasta ese momento: el de dirigir una solicitud, petición o queja. Y a partir de ahí lo que sigue es el derecho de respuesta, es decir la exigencia legal de que a cada petición recibida los órganos del poder público den respuesta. El derecho de respuesta se traduce en la facultad que tienen los ciudadanos de, una vez ejercitado el derecho de petición, recibir una respuesta en los términos legalmente reconocidos.<sup>5</sup>

En mérito de lo anterior, es importante aclarar, que si bien existe una garantía de respuesta a favor del peticionario, consistente en la obligación por parte de la autoridad ante la cual se promovió de emitir un proveído que sea congruente con lo solicitado, también lo es que la autoridad no tiene ninguna obligación de resolver sobre el asunto planteado, en el sentido pretendido por el peticionario, en la inteligencia que esta circunstancia no vulnera la garantía individual

---

<sup>4</sup> ÁLVAREZ CARREÑO, El derecho de petición. Estudio de los sistemas español, italiano, alemán, comunitario y estadounidense, Comares, España, 1999, p. 590-591.

<sup>5</sup> Cienfuegos, p 41.

consagrada en el artículo 8 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El derecho de petición tiene su ámbito de aplicación principal en el sector de la Administración pública, y en tal sentido, se le considera como un derecho administrativo.<sup>6</sup>

En atención a lo antes vertido, es de señalar que el derecho de petición es más que un derecho administrativo, es un derecho público, el cual crea un vínculo entre el Estado y su gobernado, aunado a que en materia política, sólo podrán hacer uso de este derecho únicamente los ciudadanos de la República Mexicana.

Por otro lado la Queja: Manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentran involucrados servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, misma que los hace del conocimiento de la autoridad.

Denuncia: manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentran involucrados servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, que se hacen del conocimiento de la autoridad por un tercero.

La queja como un derecho ciudadano es la defensa en contra de los actos de las autoridades.<sup>7</sup>

A diferencia de la denuncia, en lo que se refiere a la queja, esta procede cuando los actos de autoridad afectan la esfera jurídica de la misma persona que hace del conocimiento los hechos presuntamente irregulares.

---

<sup>6</sup> Ibidem, p 123.

<sup>7</sup> Lineamientos, Contraloría Interna, Dirección de Quejas y Denuncias, Secretaría de la Función Pública, México, 2003, p 4-5, 17.

## 2.1.2. ELEMENTOS

Como acto jurídico

- a) Es la manifestación de la voluntad expresada por una persona, encaminada a provocar o producir efectos de derecho.
- b) La queja o denuncia deberá estar soportada por elementos o indicios que permitan a la autoridad llevar a cabo las investigaciones.
- c) En la queja o denuncia se deberán expresar las circunstancias de tiempo, lugar y modo de ejecución del hecho que se presume irregular, en que se encuentre involucrado un servidor público.
- d) Será responsabilidad del órgano interno de control, verificar que las quejas y denuncias reúnan los elementos descritos es decir:
  - Que exista la voluntad libre del interesado, sea persona física o moral, siempre que la primera no se encuentre afectada de sus facultades mentales o en estado de interdicción;
  - Que esa voluntad se manifiesta con la formulación o presentación de la queja o denuncia, y
  - Que se formule con el propósito de hacer del conocimiento de la autoridad, la conducta presuntamente irregular en que incurrió un servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; señalando las circunstancias de tiempo, lugar y modo de ejecución, con el fin de generar efectos de derecho.<sup>8</sup>

El elemento principal de la queja o denuncia es la manifestación de la voluntad, plasmada en una queja o denuncia que se presente ante la autoridad administrativa, sin embargo deberá estar fundada y motiva con datos o indicios mínimos que permitan a la autoridad competente dar inicio a las diligencias que pongan en marcha el mecanismo de control interno que tiene como objetivo vigilar el óptimo desempeño de las funciones administrativas encomendadas a los servidores públicos.

---

<sup>8</sup> Íbidem, pp. 43-44.

### 2.1.3. CLASIFICACIÓN

- Relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Son las que pueden implicar presunta responsabilidad por actos u omisiones de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, denominadas por la ley de la materia como quejas y denuncias.

a) Queja: Manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentran involucrados servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, misma que los hace del conocimiento de la autoridad.

b) Denuncia: manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentran involucrados servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, que se hacen del conocimiento de la autoridad por un tercero.

- Vinculadas con la calidad de los trámites y servicios gubernamentales

Son las manifestaciones efectuadas con relación a deficiencias en la prestación del servicio o al mejoramiento del mismo, así como algún requerimiento específico sobre la realización de trámites.

a) Seguimiento de irregularidad: manifestación con relación a deficiencias, anomalías o irregularidades, en la realización de trámites o en la prestación de un servicio por parte de la Administración Pública Federal, que requieran la instrumentación de acciones preventivas para evitar situaciones similares.

b) Sugerencia: propuesta que se presenta con el fin de corregir, agilizar y mejorar la calidad de los servicios públicos y trámites federales.

c) Solicitud: la que se realiza con el propósito de requerir la prestación o ampliación en la cobertura de un servicio, o atención de alguna necesidad en particular.

d) Reconocimiento: el que se expresa respecto de la actuación de uno o varios servidores públicos o de un área administrativa de la Administración Pública Federal por la calidad de la atención brindada o del servicio prestado.<sup>9</sup>

En cuanto a su clasificación principalmente se refiere a dos grandes rubros, el primero, a la prestación del servicio público y el segundo, a las obligaciones de los servidores públicos que con motivo de su cargo están comprometidos a cumplir, en caso de contravención a esas obligaciones, existe un mecanismo de control interno que tutela a la colectividad y el óptimo desarrollo de la función pública, poniéndose en marcha mediante la presentación de una queja o denuncia; por otra parte, en relación al servicio público, el Estado permite la participación de sus gobernados para el mejoramiento del servicio, prevención de irregularidades mediante acciones que busque solucionar, corregir y dar seguimiento a las deficiencias detectadas, así como de ser el caso, un reconocimiento al servicio o al servidor público por su desempeño.

#### 2.1.4. DIFERENCIAS

En el ámbito constitucional mexicano no encontramos ninguna indicación de que se reconozca la existencia de diversos tipos de peticiones. El texto del artículo octavo es genérico: “Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa”. El Constituyente no consideró necesario distinguir entre diversos tipos de peticiones, así cualquier comunicación que incluya un petitium, una solicitud, una queja, es considerada petición.

Si bien en la redacción de los ordenamientos constitucionales extranjeros, el término petición es el más utilizado, sin embargo se detectan otras expresiones para identificar el contenido mismo del derecho: quejas, propuestas,

---

<sup>9</sup> Íbidem, p 10-12.

reclamaciones, demandas, ruegos, acusaciones, apelaciones, comunicaciones, críticas, exposiciones, indicaciones, instancias, observaciones, promociones, proposiciones, sugerencias y solicitudes.

Esta diversidad, en ocasiones simultánea, es debida a los contenidos particulares que el legislador pretende insuflar en la concepción del derecho de petición, entendido, aquí sí, como el derecho in genere de acudir a los órganos del Poder Público. En todo caso se ha considerado que la expresión petición engloba a todas las expresadas líneas atrás.<sup>10</sup>

El artículo 8 de nuestra Constitución Política establece un derecho que si bien únicamente se menciona como de petición, también lo es que sin necesidad de implementar una clasificación del mismo, se utiliza indistintamente para manifestarle a los órganos del poder público la voluntad del gobernado.

## 2.2. INVESTIGACIÓN JURÍDICA

### 2.2.1. CONCEPTO

Nos dice el Diccionario de la Lengua Española, que investigar es “hacer diligencias para desarrollar una cosa”, que procede del termino latino investigatio, cuya raíz es in vestigium, que significa la acción de penetrar en el vestigium, o sea en la impronta, en la huella de los demás para buscar algo nuevo y con miras a hacerlo de conocimiento público.<sup>11</sup>

Por investigación jurídica debemos entender el conjunto de actividades tendientes a la identificación, individualización, clasificación y registro de las fuentes de conocimiento de lo jurídico en sus aspectos sistemático, genético y filosófico. (En tal sentido v. Bascuñan Valdez, A., op. Cit).

De tal manera que las actividades señaladas suponen la realización de una serie de acciones propedéuticas en las que se deben aplicar diversas reglas

---

<sup>10</sup> Cienfuegos, p 128-129

<sup>11</sup> Antología de Estudios sobre la Investigación Jurídica, Lecturas Universitarias, compilador, Jorge Witker V., Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, p 115.

técnicas respecto al tratamiento de las fuentes de conocimiento del derecho, así como a la interpretación metodológica que sobre dichos datos se puede obtener en el ámbito de lo jurídico, por lo que el objeto de las acciones de la investigación jurídica es el derecho.<sup>12</sup>

En ese orden de ideas se puede considerar que la investigación consiste en buscar, descubrir, indagar sobre lo que ya existe, con el objetivo de obtener nuevos resultados.

La investigación es una elevada actividad intelectual humana que, a través de diversos métodos y técnicas, utiliza los conocimientos científicos o prácticos adquiridos para pretender escudriñar uno o varios aspectos generales o especializados de alguna materia determinada con el objeto de ampliar o detallar el conocimiento y si es posible realizar aportaciones.<sup>13</sup>

Investigación jurídica. Actividad intelectual que pretende descubrir las soluciones jurídicas adecuadas para los problemas que plantea la vida social de nuestra época, cada vez más dinámica y cambiante.<sup>14</sup>

En cuanto a este concepto, considero que si bien el objetivo de la investigación jurídica es el de descubrir soluciones que satisfagan las necesidades sociales, también es que el trabajo intelectual debe enfocarse en la presentación de alternativas preventivas, toda vez que en el derecho no puede quedarse en el anquilosamiento en comparación con la realidad social.

### 2.2.2. ETAPAS

Un elemento que nos permite desarrollar el tema de procesos de la investigación jurídica es el referente a la noción de técnica de la investigación jurídica, la cual en términos generales podemos precisar como “el conjunto de reglas o procedimientos idóneos para la aprehensión de datos sobre el

---

<sup>12</sup> Procesos de investigación jurídica, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Leoncio Lara Sáenz. Editorial Porrúa, quinta edición, México 2000, p 33.

<sup>13</sup> ARELLANO GARCIA, Carlos, op. Cit. p. 23.

<sup>14</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor, Metodología, docencia e investigación jurídicas, décima edición, Porrúa, México 2002, p. 416.

conocimiento de las normas jurídicas en cuanto a su producción, interpretación, aplicación y accionamiento”.

La técnica de la investigación jurídica que se desarrollará presupone la realización paralela de tres procesos o conjuntos de acciones, que de manera simultánea tienen que realizarse para alcanzar con éxito el objeto de la investigación. Los procesos son: de conceptualización, técnico y documental.

El autor Nicolai Hartman, distingue en el proceso de conceptualización tres etapas vinculadas entre sí y propedéuticas que denomina: fenomenológica, apirética y teórica.

En la etapa fenomenológica el propósito es identificar el objeto y la forma de ser de éste, si tienen una existencia de orden real o de orden ideal y cuáles son sus características.

La etapa apirética del proceso problemático de pensamiento distingue la identificación de un problema y la formulación de una hipótesis que resuelva el problema identificado.

Finalmente, la etapa teórica implica la comprobación de una hipótesis como válida para desarrollar un tipo de verdad relativamente generalizada y válida, hasta en tanto otra forma de comprobación no sustituya a la establecida.<sup>15</sup>

El proceso de investigación requiere de una técnica, que nos permitirá alcanzar el objetivo planteado de una forma eficaz, recordemos que investigar no sólo implica buscar y recabar información.

### 2.2.3. CLASIFICACIÓN

En realidad la ciencia jurídica, y por tanto la investigación que permite su evolución, utiliza tanto métodos empíricos como los instrumentos lógicos de toda rama del conocimiento, como el análisis, la síntesis, la inducción, la

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, p 49-50.

deducción, etcétera, que son necesarios para la formación de conceptos, principios, instituciones y sistemas de carácter jurídico.

Sin embargo, en la actualidad advertimos una fuerte corriente de influencia estadounidense, que ha exagerado el carácter teórico de la doctrina jurídica, y por ello preconiza la necesidad de utilizar preferentemente la que califica como “investigación empírica”.

Pero no existe una idea precisa de lo que debe entenderse en realidad por investigación empírica, por lo que resulta necesario, simplemente para poder comprenderla, distinguir varios sectores en los cuales se puede utilizar el empirismo.

- a) Conocimiento empírico de carácter normativo, el cual se traduce en el examen de las fuentes del derecho positivo, como la legislación, la jurisprudencia, y las costumbres jurídicas, que evidentemente son objetos reales y no simples conceptos lógicos, por lo que este primer aspecto podemos calificarlo como empirismo normativo.
- b) Una segunda etapa es la que podemos calificar como empirismo pragmático, ya que pretende la observación de la fenomenología jurídica, es decir, el examen de los hechos de la experiencia en la aplicación de las disposiciones normativas, con lo cual se tiene el propósito de constatar la eficacia de las propias normas a través del análisis directo de la aplicación jurídica.
- c) Empirismo sociológico, que es el aspecto más elaborado de la investigación empírica pero, contra lo que piensan algunos tratadistas norteamericanos, no se trata propiamente de un estudio de carácter jurídico, sino que ya nos encontramos en el campo del análisis sociológico, ya que en esta etapa se hace el examen de los fenómenos sociales a través de los cuales se manifiestan y evolucionan las normas jurídicas, explican la conducta de los destinatarios de las normas.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, p 417-418.

## 2.3. ÓRGANO INTERNO DE CONTROL

Órgano. Sinónimo de ente centralizado o desconcentrado de la administración pública. Para referirse a esas Instituciones, afirman algunos estudiosos, no debe emplearse la palabra organismo, pues ésta implica una autonomía que no poseen los órganos.<sup>17</sup>

Por lo que respecta al Órgano Interno de Control le corresponde entre sus principales atribuciones la de vigilar y supervisar el óptimo desempeño de las funciones que con motivo de su cargo, empleo o comisión son encomendadas a los servidores públicos de la administración pública, recordemos que es un mecanismo de control interno.

### 2.3.1. INTEGRACIÓN

El artículo 3 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día miércoles 15 de abril de 2009, por medio del cual se determina que el Titular del Ramo, para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará de las unidades administrativas, así como de los servidores públicos que a continuación se indican, por lo que se refiere al tema que nos ocupa:

A. Unidades Administrativas:

XIX. Contraloría Interna:

XIX.1 Dirección General Adjunta de Responsabilidades e Inconformidades:

XIX.1.1 Dirección de Responsabilidades e Inconformidades A, y

XIX.1.2 Dirección de Responsabilidades e Inconformidades B;

XIX.2 Dirección General Adjunta de Quejas, Denuncias e Investigaciones;

XIX.3 Dirección General Adjunta de Auditoría, y

XIX.4 Dirección General Adjunta de Control y Evaluación;

---

<sup>17</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael. Diccionario de Derecho Administrativo y Burocrático, Oxford, México 2008, p. 298.

D. Titulares de Órganos Internos de Control y los de sus áreas de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades, y

Para los efectos de lo previsto por las fracciones XI y XII del artículo 37 de la Ley Orgánica, la Secretaría contará con los titulares de los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República y con los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de dichos órganos, quienes tendrán el carácter de autoridad, así como con los delegados, subdelegados, comisarios públicos y los supervisores regionales quienes tendrán las atribuciones a que se refieren los artículos 76 a 81 y 83 de este Reglamento.

La Secretaría contará, asimismo, con las unidades subalternas que se establezcan por acuerdo de su Titular, las que deberán contenerse y especificarse en el Manual de Organización General de la Dependencia.

### 2.3.2. COMPETENCIA

Serán autoridades competentes para conocer y resolver respecto de la presentación de quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, aquellas que, dentro de su ámbito y por disposición legal expresa, tengan facultades para ello. La instancia captadora identificará la autoridad competente y la turnará de inmediato para su tramitación.

La competencia se determina de acuerdo a la naturaleza de los hechos, trámites y servicios, así como por la adscripción de los servidores públicos involucrados. Con base en su competencia, las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios para su atención se turnarán a:

- a) Otros poderes o Instituciones autónomas: las correspondientes a los poderes legislativo y judicial, o a personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución.
- b) Contralorías de los Estados: las de competencia estatal y municipal. Cuando se trate de recursos federales, la Secretaría de la Función

Pública dará seguimiento hasta su conclusión a través de la Dirección General de Operación Regional.

- c) Órganos Internos de Control de las Dependencias, Entidades y Procuraduría General de la República: las relacionadas con servidores públicos, así como trámites y servicios de la Administración Pública Federal.

Si la instancia captadora, al analizar la queja, denuncia o petición, detecta que se encuentran involucrados servidores públicos o trámites y servicios de diversa Instituciones públicas, lo hará del conocimiento de los órganos internos de control, competentes, para que se aboquen a la atención del asunto. Las investigaciones que realicen se efectuarán en forma autónoma.

El Órgano interno de control deberá analizar las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios que reciba, a efecto de determinar si éstas corresponden a circunstancias relativas a la propia dependencia, entidad o a la Procuraduría General de la República, o a hechos de servidores públicos adscritos a las mismas. Si derivado del proceso de investigación se llegara a concluir la incompetencia para conocer del asunto, se remitirá a la autoridad competente.

Cuando, el órgano interno de control se declare incompetente para dar inicio o seguir conociendo de la investigación de una queja, denuncia o petición, deberá ordenar en el acuerdo respectivo la remisión del expediente al órgano interno de control, a los Poderes Judicial o Legislativo federales, Gobiernos Locales o Municipales o las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución, o a la autoridad que sea competente en materia de responsabilidades administrativas, anexando el expediente de la queja o denuncia.

Cuando un órgano interno de control decline a favor de otro la competencia para conocer de una queja, denuncia o petición, y este último no la acepte; se deberá remitir el expediente a la Dirección General de Atención Ciudadana a efecto de que se gestione ante el Titular de la Secretaría de la Función Pública,

el acuerdo que determine cual será el órgano interno de control que deberá conocer del asunto.

Las quejas, denuncias o peticiones sobre los trámites y servicios que se reciban a través de la bitácora de la Dirección General de Atención Ciudadana, se analizarán para su clasificación y determinación de competencia y, previo registro en el SEAC, se les dará el trámite que corresponda.<sup>18</sup>

En cuanto al SEAC, es un sistema de captación y registro de las quejas y denuncias para su atención, actualmente, se pretende implementar un sistema más complejo en el que se pueda monitorear todo el trámite brindado a la queja o denuncia hasta su conclusión.

### 2.3.3. FACULTADES

Cualquiera que sea el medio o instancia de captación, los órganos internos de control estarán obligados a analizar las quejas, clasificarlas, registrarlas y darles el trámite que corresponda, según la naturaleza de los actos o hechos de que se trate.

Los órganos internos de control analizarán el expediente integrado por los supervisores regionales y realizarán las diligencias que resulten pertinentes para complementar o ampliar, en su caso, las actuaciones de investigación.

En la etapa de investigación, se deberá admitir cualquier medio de convicción conducente al esclarecimiento de los hechos, siempre y cuando no contravenga la ley, la moral o las buenas costumbres.

Toda vez que las actuaciones que desarrolla el órgano interno de control en la etapa de investigación son de carácter interno y versan exclusivamente sobre los hechos denunciados, no se expedirán copias del expediente.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos, Atención a las quejas, denuncias y peticiones sobre trámites y servicios, Subsecretaría de Atención Ciudadana, Secretaría de la Función Pública, México 2002, p 28-30, 36-37

<sup>19</sup> Ibidem, p 42

Es importante recordar que en la etapa de investigación, la autoridad competente esta obligada a agotar la instancia, es decir, debe allegarse de todos los elementos necesarios y suficientes de convicción, que le permitan emitir un juicio de valor con apego a derecho, que si bien tal actuación es de carácter interno, también lo es que esto no limita a la autoridad a solicitarlos de ser necesario al quejoso o denunciante, toda vez que este último es quien pone en marcha el mecanismo de control interno de la administración pública federal.

#### 2.3.4. OBLIGACIONES.

El órgano interno de control deberá comunicar al quejoso o denunciante:

- a) El acuerdo de inicio de la investigación
- b) Los acuerdos de archivo por falta de elementos, de incompetencia, de improcedencia o, en su caso, de remisión al área de responsabilidades.
- c) La conclusión del procedimiento administrativo de responsabilidades, y el sentido de la resolución.
- d) Cualquier otro acuerdo que a juicio del órgano interno de control deba hacer de su conocimiento.<sup>20</sup>

Finalmente, considero que no sólo en el ámbito administrativo la autoridad esta obligada a informar al promovente el trámite o la atención brindada a su asunto planteado, sino en cualquier materia, atendiendo a lo que establece el artículo 8 de Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no obstante que es de naturaleza administrativa.

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, p 65-68.

## CAPÍTULO 3

### MARCO JURÍDICO

#### 3.1. EN EUROPA

En Bélgica. La Constitución belga se encarga de consagrar el derecho de petición, ubicándolo entre el derecho de asociación y la inviolabilidad de la correspondencia. El artículo 28 señala que todos tienen derecho a dirigir cartas a las autoridades públicas.<sup>1</sup>

Italia. La Constitución Italiana señala en su numeral 50 que “Todos los ciudadanos podrán dirigir peticiones a las cámaras para pedir se dicten disposiciones legislativas o exponer necesidades de índole común”

El procedimiento previsto consiste en que las cámaras deciden en comisión si las peticiones han de tenerse en cuenta, archivarse o integrarse en proyectos de ley que ya esté en el orden del día. Las cámaras pueden también pedir al Gobierno que presente propuestas de ley pertinentes al caso.

En cualquier caso, el derecho de petición puede ejercitarlo un particular o un grupo independientemente del número de sus componentes, si bien la petición debe referirse, no obstante, aun interés público. Las peticiones no requieren ninguna formalidad y pueden referirse a cualquier tema. En el marco de la seguridad social, los ciudadanos pueden dirigirse directamente a las administraciones o a los institutos de seguridad social, que deben darles respuesta en los plazos previstos por la ley.<sup>2</sup>

En relación al derecho de petición consagrado en la Constitución Belga podemos observar que este sólo se puede ejercer a través de cartas, sin embargo cualquiera puede dirigirse a las autoridades públicas.

Por su parte, la Constitución Italiana se refiere al derecho de petición que tienen únicamente los ciudadanos y que se ejercitará ante las Cámaras, sobre

---

<sup>1</sup> CIENFUEGOS SALGADO, David, p. 54

<sup>2</sup> *Ibidem*, p 64.

cuestiones de índole común o sobre disposiciones legislativas que llevan un procedimiento en el que se determina su trámite.

## RUMANIA

La Constitución de este país de la Europa Oriental señala en su número 47:

1. Los ciudadanos tienen derecho a dirigirse a las autoridades públicas por peticiones formuladas únicamente en nombre de los firmantes
2. Las organizaciones legalmente constituidas tienen derecho a dirigir peticiones exclusivamente en nombre de los colectivos que representan
3. El ejercicio del derecho de petición es exento de tasas
4. Las autoridades públicas han de responder a las peticiones dentro de los términos y con las condiciones establecidas conforme a la ley.

A diferencia de otros textos constitucionales, el rumano expresamente autoriza que los grupos, legalmente constituidos, puedan peticionar “exclusivamente en nombre de los colectivos que representan”, y es de los pocos que señala la exención de tasas derivadas de su ejercicio.

Rusia. En el caso de la Constitución de la Federación Rusa, que data de 1993, el artículo 33 reconoce el derecho de los ciudadanos a presentar en forma personal o colectiva peticiones a los cuerpos estatales y a los cuerpos de autogobierno local.<sup>3</sup>

En cuanto a las Constituciones de Rumania y Rusia tienen una característica peculiar al permitir ejercer el derecho de petición en forma colectiva y en su representación, además de la exención de tasas al ejercer este derecho.

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, p 67.

## UNION EUROPEA

En el caso del derecho comunitario encontramos que en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, se reconoce el derecho de petición, en el artículo 21, en los siguientes términos:

1. Todo ciudadano de la Unión tendrá el derecho de petición ante el Parlamento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 194 señala: Cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Comunidad que le afecte directamente.

2. Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse al Defensor del Pueblo instituido en virtud de lo dispuesto en el artículo 195 señala: El Parlamento Europeo nombrará un Defensor del Pueblo, que estará facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

3. Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse por escrito a cualquiera de las Instituciones y organismos contemplados en el presente artículo o en el artículo 7 en una de las lenguas mencionadas en el artículo 314 y recibir una contestación en esa misma lengua. Dichas lenguas son: alemán, francés, italiano, neerlandés, danés, español, finés, griego, inglés, irlandés, portugués y sueco.

A pesar del texto anterior, y en el caso, por ejemplo, del Parlamento Europeo, pueden presentar una petición tanto los ciudadanos de la Unión Europea como los ciudadanos no comunitarios, siempre que sean residentes de un Estado miembro de la Unión Europea, asimismo puede hacerlo una persona jurídica o una asociación con sede social en un Estado miembro. En el Parlamento

Europeo existe la Comisión de Peticiones que es el órgano encargado de darles trámite.

Respecto de los temas, sobre los que puede versar la petición ante el Parlamento Europeo, tenemos: a) solicitud que derive de una necesidad general; b) queja individual; y, c) incitación al Parlamento Europeo para que adopte una posición con respecto a un ámbito de interés público. Se hace énfasis en el hecho de que la petición deberá incidir en ámbito de actividades de la Unión Europea. Los principios y objetivos de la Unión Europea son: a) la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales; b) la no discriminación por razones de nacionalidad; c) la igualdad de trato entre hombres y mujeres; d) la protección del medio ambiente; e) la armonización fiscal; f) el desarrollo de la investigación y tecnología; g) el derecho a la educación, la formación y la salud.

Descrito en pocas palabras, el trámite ante el Parlamento Europeo inicia con la presentación de la petición, por escrito o vía telefónica. El Presidente del Parlamento Europeo transmite la solicitud a la Comisión de Peticiones que, en primer lugar, determina si el tema incide en el ámbito de actividades de la Unión Europea. En caso afirmativo, la petición se admite a trámite y se examina en fondo de la cuestión. A continuación la Comisión de Peticiones decide el tipo de acción que debe llevarse a cabo.

Se prevé que la Comisión de Peticiones contestará y mantendrá informado al peticionario o peticionarios de las decisiones que se adopten. Según el caso, la Comisión puede.

- Pedir a la Comisión Europea que le proporcione la información correspondiente desde el punto de vista del cumplimiento de la legislación comunitaria en la materia,
- Transmitir la petición a otras comisiones del Parlamento Europeo para que éstas inicien una acción;
- Someter a votación en el Parlamento Europeo un informe sobre el asunto de la petición;

- Elaborar una opinión y solicitar al Presidente del Parlamento que la trasmita al Consejo y/o a la Comisión Europea para que se adopten las medidas pertinentes.

Ahora bien, dado que el Parlamento no es una instancia judicial, debe advertirse que estas posibilidades de actuación no entrañan en ningún caso el dictado de una sentencia o la anulación de una decisión judicial de los Estados miembros, facultades reservadas a otros órganos de la Unión Europea.<sup>4</sup>

Por lo que respecta al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, el derecho de petición lo puede ejercer cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, ya sea en forma personal o colectiva, sin embargo debe tener relación con un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Comunidad que le afecte directamente.

Una peculiaridad del derecho comunitario es que basta que cualquier persona tenga su domicilio social en un Estado Miembro para poder manifestarse a través del derecho de petición.

España. El país ibérico presenta un régimen jurídico del derecho de petición que podemos calificar como exhaustivo. Pues, además de la remisión constitucional, se da la circunstancia de que las normas secundarias se ocupan de reglar con amplitud la institución. El artículo 29 de la Constitución española señala:

- 1.- Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.
- 2.- Los miembros de las fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer éste derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, p 68-70.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p 58-66.

Portugal. La Constitución Portuguesa, de 1976, en su artículo 52 reconoce el derecho de petición, limitando su ejercicio al menos formalmente a los ciudadanos. El citado numeral prevé además el derecho de acción popular.

Conforme al texto constitucional todos los ciudadanos tienen derecho a presentar, de manera individual o colectiva, a los órganos de soberanía o a cualquier autoridad, peticiones, representaciones, reclamaciones o quejas para defensa de sus derechos, de la Constitución, de las leyes o del interés general. El mismo numeral reconoce el derecho de los ciudadanos de ser informados en un plazo razonable sobre el resultado de la valoración realizada por el órgano.

En cuanto a la legislación española y Portuguesa se prevé que únicamente los ciudadanos gozan del derecho de petición, no obstante la constitución española menciona que las fuerzas armadas o los cuerpos sometidos a disciplina militar también están facultados para recurrir a ese derecho.

Finalmente, en la Constitución Portuguesa de 1976, se reconoce el derecho a ser informados los ciudadanos, sobre el trámite brindado a la solicitud presentada.

### 3.2. EN ASIA

República De China. Conforme al texto constitucional chino<sup>6</sup> los ciudadanos disfrutan del derecho de petición. El artículo 16 señala:

Los ciudadanos tienen derechos de presentar peticiones, formular quejas o entablar procedimientos judiciales.<sup>7</sup>

En mérito de lo antes vertido, es de señalarse que a diferencia de Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que únicamente contempla el hecho de presentar peticiones ante autoridades administrativas, en el texto de la Constitución China, se determina que se pueden formular

---

<sup>6</sup> <http://www.gio.gov.tw/info/nation/sp/const/index.html>

<sup>7</sup> CIENFUEGOS SALGADO, David, Op. Cit., p. 55

además de peticiones, quejas o entablar procedimientos judiciales, en cambio en nuestro sistema legal mexicano, una ley secundaria contempla la posibilidad de presentar quejas o entablar un procedimiento judicial.

### 3.3. EN AMERICA

a) Bolivia. La Constitución Boliviana dedica el artículo 7° a explicitar los derechos fundamentales a que tiene derecho “toda persona”. El apartado h) señala que se tiene derecho a formular peticiones individual y colectivamente.

b) Brasil. La Constitución brasileña de 1946 señalaba en su artículo 141 que se aseguraba a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país, la inviolabilidad de los derechos concernientes a la vida, libertad, seguridad individual y propiedad, conforme a una serie de lineamientos. El punto 37 establecía que se garantizaba a todos el derecho de presentación, mediante petición dirigida a los poderes públicos, contra abusos de las autoridades y para promover la responsabilidad de las mismas.

El artículo quinto de la vigente Constitución brasileña se ocupa de reconocer el derecho de petición ante los Poderes Públicos en defensa de derechos o contra la ilegalidad o el abuso del poder.

Durante la vigencia del imperio brasileño, el texto constitucional garantizaba tal derecho al establecer “que todo ciudadano puede presentar por escrito, a los poderes Legislativo y Ejecutivo, reclamaciones, quejas o peticiones, y denunciar cualquier infracción de la Constitución, pidiendo ante la competente autoridad que se haga efectiva la responsabilidad de los infractores”<sup>8</sup>

c) Chile. La Constitución Política de Chile<sup>9</sup> que data de 1980, reconoce a los chilenos, en su artículo 14, el derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes.

---

<sup>8</sup> Citado en Montiel y Duarte, estudio sobre garantías individuales p. 292.

<sup>9</sup> <http://www.congreso.cl/biblioteca/leyes/aal.htm>

El texto constitucional de 1925 presentaba una redacción similar salvo por el hecho de que en aquella, en su numeral 10.6 adjetivaba a la autoridad como “constituida”. En el siglo XIX la Constitución de la República de Chile garantizaba el derecho de presentar peticiones a todas las autoridades constituidas, ya sea por motivos de interés general del Estado o de interés individual y agregaba que ninguna persona o reunión de personas puede tomar el título o representación del pueblo, arrogarse sus derechos ni hacer peticiones a su nombre, y como sanción establecía que la infracción de tal disposición era sediciosa.<sup>10</sup>

d) Colombia. En la Constitución Colombiana de 1991, encontramos en el numeral 23 lo relativo al derecho de petición:

Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

e) Costa Rica. La Constitución costarricense reconoce el derecho de petición en su numeral 27, en los siguientes términos:

Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución.

En el artículo cuarto del mismo texto constitucional encontramos una prohibición a asumir la representación del pueblo para presentar peticiones:

Ninguna persona o reunión de personas puede asumir la representación del pueblo, arrogarse sus derechos, o hacer peticiones a su nombre. La infracción a este artículo será sedición.

---

<sup>10</sup> CIENFUEGOS SALGADO, David, Op. Cit., p. 54-55

f) Cuba. La Constitución Política de la República de Cuba, que data de 1976, señala en su numeral 63:

Todo ciudadano tiene derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades y a recibir la atención o respuestas pertinentes y en plazo adecuado, conforme la ley.

El texto constitucional de 1959 señalaba en su numeral 36:

Toda persona tiene derecho a dirigir peticiones a las autoridades y a que le sean atendidas y resueltas en término no mayor a cuarenta y cinco días, comunicándosele lo resuelto. Transcurrido el plazo de la ley o el indicado anteriormente, el interesado podrá recurrir en la forma que la ley lo autorice, como si su petición hubiese sido denegada.

g) Ecuador. La Constitución de este país sudamericano señala en su numeral 19, que sin perjuicio de otros derechos necesarios para el pleno desenvolvimiento moral y material que se deriva de la naturaleza de la persona, el Estado garantiza:

El derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades, pero en ningún caso a nombre del pueblo; y a recibirla atención o respuesta pertinentes y en el plazo adecuado, conforme a la ley.<sup>11</sup>

h) Panamá. En el artículo 41 de la Constitución panameña encontramos el régimen del derecho de petición en los siguientes términos:

Toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución.

El servidor público ante quien se presente una petición, consulta o queja, deberá resolver dentro del término de treinta días.

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p 56-57

La ley señalará las sanciones que corresponden a la violación de esta norma.<sup>12</sup>

i) Uruguay. En el caso de la Carta Magna uruguaya encontramos que el artículo 30 reconoce el derecho de petición en los siguientes términos: “Todo habitante tiene derecho de petición para ante todas y cualesquiera autoridades de la República”.

j) Venezuela. En el Código Fundamental venezolano encontramos que el artículo 67 dispone que “todos tiene el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier entidad o funcionario público, sobre los asuntos que sean competencia de éstos y a obtener oportuna respuesta”.<sup>13</sup>

De las disposiciones antes vertidas, se advierte que se reconoce un derecho en el cual existe una garantía de dirigir peticiones a las autoridades y un derecho a recibir una respuesta en breve término, sin embargo, también se observa una limitante muy puntual, consistente en que en ningún caso se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo.

### 3.3.1. EN MÉXICO

#### 3.3.1.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Son tres los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se ocupan de regular (o al menos mencionar) el ya referido derecho de petición. El primero y más conocido de los dispositivos constitucionales es el octavo:

Artículo 8º. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

---

<sup>12</sup> Ibidem, p 65.

<sup>13</sup> Ibidem, p 67-68.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Se advierte que la primera fase del texto constitucional exige únicamente respeto al derecho de petición de los gobernados, o de los ciudadanos mexicanos en tratándose de materia política. Sin embargo la segunda parte del artículo octavo se ocupa del derecho de respuesta: un garantía otorgada al ciudadano en virtud de la cual se exige que la autoridad haga recaer un acuerdo escrito y que éste se de a conocer en breve término al peticionario.

El artículo noveno constitucional también se ocupa del derecho de petición:

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Del artículo antes vertido, se advierte un alcance del artículo octavo, al puntualizar que es legal toda aquella asamblea o reunión que sea motivada para ejercer el derecho de petición.

Finalmente el artículo 35 constitucional en su quinta fracción se ocupa del derecho de petición, como una de las prerrogativas de los ciudadanos mexicanos.

Son prerrogativas del ciudadano:

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición...

Del artículo antes citado, es importante resaltar que si bien existen relaciones jurídicas entre particulares, éstas también pueden ser reguladas mediante el derecho de petición ante las autoridades establecidas por el Estado.

En tal tesitura, es válido afirmar que existen dos instituciones distintas, reguladas en el artículo octavo: el derecho de los habitantes de la República Mexicana a hacer una petición a las autoridades y el derecho de los mismos a obtener una respuesta a sus peticiones. Ello conlleva dos obligaciones expresamente consignadas en el texto constitucional: por una parte, la obligación de las autoridades para respetar el ejercicio de tal derecho de petición, y por otra, la obligación de dar respuesta a las peticiones formuladas por los ciudadanos.

Los otros dos numerales se ocupan de definir, de manera accesoria, los límites y alcances de la institución en el sistema constitucional mexicano, pero sin contravenir o alterar el postulado del artículo octavo sobre sus requisitos.

En este momento no encontraremos en detalle acerca de los requisitos exigidos para ejercer y cumplir con tales derechos y obligaciones. Baste afirmar que en el texto constitucional federal se prevé la existencia de dos instituciones distintas: derecho de petición y derecho de respuesta.<sup>14</sup>

Aunado a lo anterior, cabe resaltar los siguientes criterios jurisprudenciales:

No. Registro: 177,628

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXII, Agosto de 2005

Tesis: XXI.1o.P.A.36 A

Página: 1897

#### DERECHO DE PETICIÓN, SUS ELEMENTOS.

El denominado "derecho de petición", acorde con los criterios de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, es la garantía individual consagrada en el artículo 8o. constitucional, en función de la cual cualquier gobernado que presente una petición ante una autoridad, tiene derecho a recibir una respuesta. Su ejercicio por el particular y la correlativa obligación de la autoridad de producir una respuesta, se caracterizan por los elementos que enseguida se enlistan: A. La petición: debe formularse de manera pacífica y respetuosa; ser dirigida a una autoridad, y recabarse la constancia de que fue entregada; además de que el peticionario ha de

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, p 42-43.

proporcionar el domicilio para recibir la respuesta. B. La respuesta: la autoridad debe emitir un acuerdo en breve término, entendiéndose por éste el que racionalmente se requiera para estudiar la petición y acordarla; tendrá que ser congruente con la petición; la autoridad debe notificar el acuerdo recaído a la petición en forma personal al gobernado en el domicilio que señaló para tales efectos; no existe obligación de resolver en determinado sentido, esto es, el ejercicio del derecho de petición no constriñe a la autoridad ante quien se formuló, a que provea necesariamente de conformidad lo solicitado por el promovente, sino que está en libertad de resolver de conformidad con los ordenamientos legales que resulten aplicables al caso; y, la respuesta o trámite que se dé a la petición debe ser comunicado precisamente por la autoridad ante quien se ejerció el derecho, y no por autoridad diversa, sin que sea jurídicamente válido considerar que la notificación de la respuesta a que se refiere el segundo párrafo del artículo 8o. constitucional se tenga por hecha a partir de las notificaciones o de la vista que se practiquen con motivo del juicio de amparo.

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO.**

Amparo en revisión 225/2005. Luis Alberto Sánchez Cruz. 2 de junio de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Sánchez Birrueta. Secretaria: Gloria Avecia Solano.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VIII, septiembre de 1991, página 124, tesis XX.84 K, de rubro: "DERECHO DE PETICIÓN, ALCANCE LEGAL DEL."

No. Registro: 195,391

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VIII, Octubre de 1998

Tesis: I.2o.A.17 A

Página: 1135

**DERECHO DE PETICIÓN. LA NATURALEZA DE LA RELACIÓN EXISTENTE ENTRE EL GOBERNADO QUE FORMULA UNA PETICIÓN Y LA ENTIDAD QUE DEBE DAR RESPUESTA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 8o. CONSTITUCIONAL, ES PREPONDERANTE PARA ESTABLECER LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTÍAS.**

El artículo 103 constitucional en su fracción I, y el artículo 1o., fracción I de la Ley de Amparo establecen que el juicio de garantías procede contra leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales. Por tanto, no es suficiente con que se reclame una

violación a las garantías individuales para que el juicio de amparo sea procedente; sino que es necesario que la contravención de los derechos fundamentales corra a cargo de una autoridad. De lo anterior se colige que si la violación de garantías individuales no es atribuida a una autoridad, entonces el juicio de garantías no puede ser procedente. Ahora bien, el artículo 8o. de la Constitución Federal establece que los funcionarios y empleados públicos deben respetar el ejercicio del derecho de petición en los términos señalados en dicha Ley Fundamental, pero el hecho de que se imponga esa obligación a los funcionarios y servidores públicos, no significa que su aplicación siempre pueda ser analizada en juicio de amparo, pues si se formula una petición a una entidad con el objeto de que aclare algunos aspectos pertenecientes a una relación de derecho civil, entonces el silencio de la entidad a través de su funcionario o servidor, no será un acto de autoridad, sino de particular. De todo ello se concluye que el examen de la naturaleza de la relación existente entre la entidad y el particular que pide amparo, es de valor preponderante para analizar la procedencia del juicio de garantías cuando se reclaman violaciones a los derechos fundamentales afines al artículo 8o. constitucional.

#### SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 872/98. E.P.N. Ingeniería, S.A. de C.V. 21 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Amado Yáñez. Secretario: Emmanuel Rosales Guerrero.

Nota: Esta tesis contendió en la contradicción 14/2000-PL resuelta por el Tribunal Pleno, de la que derivó la tesis P./J. 42/2001, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 126, con el rubro: "PETICIÓN. LA EXISTENCIA DE ESTE DERECHO COMO GARANTÍA INDIVIDUAL PARA SU SALVAGUARDA A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO REQUIERE QUE SE FORMULE AL FUNCIONARIO O SERVIDOR PÚBLICO EN SU CALIDAD DE AUTORIDAD."

No. Registro: 245,927

Tesis aislada

Materia(s): Común

Séptima Época

Instancia: Sala Auxiliar

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

66 Séptima Parte

Tesis:

Página: 17

#### PETICION, DERECHO DE. SENTIDO.

La garantía que otorga el artículo 8o. constitucional, tiende a asegurar un proveído sobre lo que se pide; es decir, sólo obliga a la

autoridad a contestar oportunamente y en breve tiempo, por escrito, las promociones que se hagan; pero de ahí no se sigue que se viole el aludido artículo 8o. constitucional por el hecho de que la autoridad no resuelva precisamente en el sentido que quieran los interesados.

Amparo en revisión 2398/57. Teodoro Uribe. 4 de junio de 1974. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Arturo Serrano Robles.

No. Registro: 247,990

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Séptima Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

205-216 Sexta Parte

Tesis:

Página: 359

Genealogía: Informe 1986, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis 11, página 81.

PETICION, DERECHO DE. TAMBIEN EN MATERIA POLITICA PROCEDE.

El artículo 8o. constitucional establece en su primer párrafo: "Los funcionarios y empleados públicos, respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República". Conforme al precepto en comento, la única excepción que se consigna, es la de que en materia política sean solamente los ciudadanos de la República Mexicana quienes podrán ejercer el derecho de petición. Por tanto, si a las autoridades señaladas como responsables en la demanda de amparo se les atribuye no haber dado respuesta a las solicitudes planteadas; y pese a que puede considerarse que encierran aspectos políticos así como las posible respuestas, tal hipótesis no queda excluida en el precepto constitucional; por ende, es incorrecto que el a quo haya desechado, por notoriamente improcedente, la demanda de amparo por estimar que la no respuesta reclamada, encierra derechos políticos y respecto de los cuales, la autoridad judicial no debe intervenir.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1332/79. Promotora Habitacional de San Juan de Aragón, S. A. 19 de septiembre de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Amado Yáñez. Secretaria: María del Pilar Núñez González.

No. Registro: 217,050

Tesis aislada

Materia(s): Común

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

XI, Marzo de 1993

Tesis:

Página: 331

#### PETICION, DERECHO DE. TERMINO.

Si bien es cierto que el artículo 8 constitucional establece que la autoridad debe dictar un acuerdo escrito y hacerlo conocer en breve término al peticionario, ese breve término a que se refiere dicho precepto debe comprender el plazo relativo a los trámites burocráticos de rigor, esto es, a los trámites y términos a que están sujetos los funcionarios para dar cuenta con las promociones que se les turnan; por lo tanto, el retardo por el trámite propio que se le debe dar a un escrito no tiene relevancia jurídica para conceder la protección constitucional, dado que la garantía que consagra el precepto en comento, consiste en que a toda petición hecha a la autoridad por escrito y de manera pacífica y respetuosa, recaiga en breve término el acuerdo respectivo, lo cual supone que la autoridad esté en aptitud física de poder emitir el acuerdo o resolución que proceda. Además, la garantía consagrada en favor de los particulares en el precepto de referencia no implica que en una sola resolución se decida en definitiva sobre lo pedido, pues si para ello se requiere de un trámite especial, éste debe de cubrirse previamente a resolver en definitiva la petición formulada por el particular.

#### SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 199/92. María del Carmen Mora Mora y otro. 29 de abril de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo en revisión 130/88. José Antonio Tapia Papaqui. 17 de mayo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

No. Registro: 218,148

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

X, Octubre de 1992

Tesis:

Página: 318

DERECHO DE PETICION. QUE DEBE ENTENDERSE POR BREVE TERMINO Y CUAL ES AQUEL EN QUE LA AUTORIDAD DEBE DICTAR EL ACUERDO RESPECTIVO Y DARLO A CONOCER AL

#### PETICIONARIO.

No es verdad que sea necesario que transcurran más de cuatro meses sin dar respuesta a una petición formulada en términos del artículo 8o. constitucional para considerar transgredido dicho precepto, puesto que sobre la observancia del derecho de petición debe estarse siempre a los términos en que está concebido el citado precepto constitucional. En efecto, la respuesta a toda solicitud debe hacerse al peticionario por escrito y "en breve término", debiéndose entender por éste como aquel en que racionalmente pueda estudiarse y acordarse una petición. En consecuencia, es inexacto que los funcionarios y empleados cuenten con un término de cuatro meses para dar contestación a una solicitud.

#### CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 994/92. Arnulfo Ortiz Guzmán. 28 de mayo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Méndez Calderón. Secretario: Benito Alva Zenteno.

No. Registro: 267,719

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Sexta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tercera Parte, XLI

Tesis:

Página: 89

#### PETICION. REQUISITOS DE LA CONTESTACION.

Es ilegal la interpretación que se hace del artículo 8o. constitucional, en el sentido de que la contestación de que habla el referido dispositivo legal debe constar en oficio debidamente requisitado, además de que tal oficio deba ser notificado y ser de explorado derecho que el acto administrativo perfecto produce sus efectos cuando se cumplen los requisitos necesarios para que el propio acto sea conocido, puesto que en determinados casos hasta es necesaria su publicación, si no se menciona en que ley, reglamento o decreto, se exige que la contestación oficial de las autoridades tenga necesariamente que hacerse por medio de oficio y recabando la constancia de su notificación, ya que esto generalmente se hace en los procedimientos contenciosos administrativos, pero estos requisitos no los exige el artículo 8o. constitucional.

Amparo en revisión 1843/59. Súper Mercados, S. A. 21 de noviembre de 1960. Mayoría de tres votos. Disidentes: Octavio Mendoza González y Felipe Tena Ramírez. Ponente: José Rivera Pérez Campos.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> <http://www.scjn.gob.mx/Paginas/PaginaPrincipal2008.aspx>.

Por cuanto hace a las Constituciones locales, encontramos que muchas de ellas carecen de un apartado dogmático y hacen un reenvío a los derechos consagrados en la Constitución federal.

Por encima de tal apreciación debe estarse al principio de supremacía constitucional que anima el modelo constitucional federal, y en el que las entidades federativas siempre toman el texto federal para establecer el mínimo de derechos a consagrar en sus textos constitucionales.

De somera revisión encontramos que son pocas las constituciones locales que se ocupan expresamente del derecho de petición, sobre todo ampliando el espectro del texto federal, entre ellas las de Coahuila, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz, de las que nos ocuparemos a continuación.

a) Coahuila. En la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, en el Título Primero, “Del Estado y sus habitantes”, encontramos que, en el capítulo dedicado a las obligaciones y derechos de los habitantes, el artículo 17 establece:

Los habitantes del Estado tienen, además de los derechos concedidos en el Capítulo I de la Constitución General de la República, los siguientes:

III. A ejercer el derecho de petición ante las autoridades del Estado debiendo éstas contestar dentro de un plazo máximo de 15 días, contados desde la fecha en que se recibe la petición, siempre que se hagan conforme a la Ley y cuando ésta no marque término.

Es interesante recalcar la obligación constitucional para las autoridades locales de contestar en un plazo máximo de quince días, disposición que contrasta con el indefinido “breve término” señalado en el texto federal. Sin embargo, debe estarse también a dos circunstancias para que se verifique el supuesto: que la petición se haga conforme a la ley, y que la ley no establezca un término a la autoridad para efectuar la contestación.

Cabe destacar que tales normativas son correctas constitucionalmente pues no contradicen el mandato fundamental, limitándose a señalar las exigencias necesarias para la concreción fáctica de la institución.

b) Jalisco. En la Constitución Política del Estado de Jalisco, no encontramos ningún precepto que se refiera específicamente a los derechos que estudiamos, sin embargo el artículo 4° hace una remisión al texto constitucional federal y a derechos consagrados en instrumentos internacionales:

Toda persona por el solo hecho de encontrarse en el territorio del Estado de Jalisco, gozará de los derechos que establece esta Constitución, siendo obligación fundamental de las autoridades salvaguardar su cumplimiento.

Se reconocen como derechos de los individuos que se encuentren en el territorio del Estado de Jalisco, los que se enuncian en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sí como los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y en los tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el Gobierno Federal haya firmado o de los que celebre o forme parte.

c) Nuevo León. En el caso de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, en el Título I, denominado “De los derechos del hombre”, encontramos una redacción similar a la de los artículos 8° y 9° del texto de la Constitución Federal:

Artículo 8°. Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito de una manera pacífica y respetuosa; pero en materias políticas sólo pueden ejercerlo los ciudadanos del Estado. A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la Autoridad a quien se haya dirigido, y ésta tiene la obligación de hacer saber en breve término el resultado al peticionario.

Artículo 9° A nadie se le puede coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos

mexicanos pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del Estado. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

No se considerará ilegal y no podrá ser disuelta una asamblea u reunión que tenga por objeto hacer peticiones o presentar protestas por actos de alguna Autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desea.

d) Oaxaca. Llama la atención, por la redacción empleada y por los plazos que señala, el artículo 13 de la Constitución de Oaxaca, de 4 de abril de 1922, que es del tenor siguiente:

Ninguna ley ni autoridad podrá limitar el derecho de petición, con tal que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa. En asuntos políticos, sólo podrán ejercerlo los ciudadanos de la República. La autoridad a quien se dirija la petición tiene la obligación de contestarla por escrito en el término de diez días, cuando la ley no fije otro, y hacer llegar desde luego su respuesta al peticionario.

A semejanza de la redacción constitucional de Coahuila, encontramos que hay un término preciso de diez días para responder a la petición, siempre que concurren dos circunstancias: que la petición respete los extremos constitucionales y que no haya otro término establecido legalmente.

Cabe mencionar que el texto no aparece tan claro: “La autoridad a quien se dirija la petición tiene la obligación de contestarla por escrito en el término de diez días, cuando la ley no fije otro, y hacer llegar desde luego su respuesta al peticionario”. La obligación de contestar la petición y el de hacer llegar la respuesta al peticionario aparecen como dos momentos distintos, con lo cual el plazo de diez días no se entiende como plazo para hacer del conocimiento al peticionario del resultado.

e) Quintana Roo. La Constitución Política del Estado de Quintana Roo, en el Título Segundo, “De las garantías individuales y sociales”, Capítulo I, “De las

garantías individuales”, consigna en los artículos 17 y 18 los derechos de petición y de respuesta:

Artículo 17. Los servidores y empleados públicos, estatales o municipales, acatarán el derecho de petición, cuando se ejercite por escrito, respetuosa y pacíficamente. En materia política sólo los ciudadanos mexicanos usarán de esta prerrogativa. A toda petición recaerá en breve término contestación al interesado.

Artículo 18. El derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con objeto lícito, no está sujeto a restricciones. La disposición de esta facultad es exclusiva del ciudadano mexicano en asuntos políticos. Ninguna reunión armada puede deliberar.

No se reputará ilegal ni podrá ser disuelta una asamblea o reunión cuyo objeto sea formular peticiones o presentar protesta por actos de autoridad, a condición de no preferir injurias contra ésta, ni de acudir a violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en determinado sentido.

f) Tlaxcala. La Constitución Política del Estado de Tlaxcala, en su título I, “Del Estado, su soberanía y su forma de gobierno”, establece en el artículo 12 el derecho de petición con una remisión a la Constitución federal, pero limitándolo a la posesión de la calidad de ciudadano:

Artículo 12.- Son prerrogativas del ciudadano tlaxcalteca:

...

IV. Ejercer ante las autoridades estatales y municipales, el derecho de petición; en los términos y condiciones establecidas en el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello no implica en ningún momento una restricción a quienes no posean la calidad de ciudadano, pues merced al texto constitucional federal, en especial el artículo primero, el summun de derechos constitucionales se hace extensivo a todos los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos.

g) Veracruz. La Constitución Política del Estado de Veracruz, de 3 de febrero de 2000, se ocupa de los derechos de petición y de respuesta en el artículo 7°, ubicado en el capítulo II, denominado “De los derechos humanos”:

Artículo 7°. Toda persona podrá ejercer el derecho de petición ante las autoridades del Estado, de los municipios, así como de los organismos autónomos, los cuales estarán obligados a dar respuesta escrita, motivada y fundada, en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días hábiles.

La ley regulará los casos en los que, ante el silencio de la autoridad administrativa, la respuesta a la petición se considere en sentido afirmativo.

A pesar de las variantes que pudiéramos encontrar, lo cierto es que tales matices deben entenderse que otorgan mayores derechos, dado que por un principio de supremacía constitucional las constituciones estatales no pueden exceder los derechos consagrados en el texto federal.<sup>16</sup>

En atención a la forma de gobierno adoptada en nuestro país, es concluirse que si bien existen constituciones en cada uno de los Estados que conforman a la Federación, también es que ninguno de estos ordenamientos puede contravenir a lo establecido en la Constitución Federal.

### 3.3.1.2. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

En ésta Ley se determina la organización de la Administración Pública Federal, en el tema que nos ocupa, corresponde a la Secretaría de la Función Pública realizar entre otras funciones las de fiscalización de los órganos internos de control, tal y como se desprende de las fracciones XII y XVII del artículo 37, que a la letra disponen:

Artículo 37. A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, p 44-48

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

XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida...

Es de señalarse que la Secretaría de la Función Pública, a través de su Contraloría Interna tiene la facultad de conocer, investigar y en su caso, sancionar a los servidores públicos que dependan jerárquica y funcionalmente de esa Secretaría del Gobierno Federal, que con motivo de su empleo, cargo o comisión efectúen conductas irregulares que vulneren la función pública.

### 3.3.1.3. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El Estado brinda servicios y realiza funciones de carácter públicos, razón por la cuál es indispensable un mecanismo de control interno que sancione todas aquellas conductas por acción u omisión que causen deficiencia en el correcto desarrollo de tales servicios y funciones encomendadas a los servidores públicos.

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 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.

Artículo 5. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

Ley: A la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Secretaría: A la Secretaría de la Función Pública.

Contralorías internas: A los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República.

Contralores internos y titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades: A los titulares de las contralorías internas y a los de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, designados por la Secretaría.

Dependencias: A las consideradas como tales en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidos sus órganos administrativos desconcentrados, así como la Procuraduría General de la República.

Entidades: A las consideradas como entidades paraestatales en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 6. Cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, materia de las quejas o denuncias, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo 3 turnar las quejas o denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

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

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

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

Artículo 17. La Secretaría impondrá las sanciones correspondientes a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades cuando se abstengan injustificadamente de investigar o sancionar a los infractores, o que al hacerlo no se ajusten a las disposiciones jurídicas o administrativas aplicables, así como cuando incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa.

Artículo 17 Bis. La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán abstenerse de iniciar el procedimiento disciplinario previsto en el artículo 21 de esta Ley o de imponer sanciones administrativas a un servidor público, cuando de las investigaciones o revisiones practicadas adviertan que se actualiza la siguiente hipótesis:

Que por una sola vez, por un mismo hecho y en un período de un año, la actuación del servidor público, en la atención, trámite o resolución de asuntos a su cargo, está referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones, siempre que la conducta o abstención no constituya una desviación a la legalidad y obren constancias de los elementos que tomó en cuenta el servidor público en la decisión que adoptó, o que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público no implique error manifiesto y en

cualquiera de estos supuestos, los efectos que, en su caso, se hubieren producido, desaparecieron o se hayan resarcido.<sup>17</sup>

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

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

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

El artículo antes vertido, es uno de los detonantes que motivaron el presente trabajo, toda vez que éste determina que las facultades sancionadoras de la autoridad competente prescribirán en tres años y cinco años en el supuesto de que la conducta irregular sea grave, sin embargo de su interpretación podemos considerar que el término para resolver la queja o denuncia interpuesta será de hasta la fecha en la que prescribirán las facultades sancionadoras de la autoridad administrativa que conocerá del asunto.

#### 3.3.1.4. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Ésta ley tiene una característica peculiar, toda vez que si bien es de orden Federal, también contiene disposiciones de orden local.

---

<sup>17</sup> <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n169.pdf>, 28/10/09, 8:40 am. artículo adicionado DOF 28-05-2009).

Artículo 9. Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a las que se refiere el artículo 7 de esta propia Ley y por las conductas que determina el párrafo segundo del artículo 5 de esta misma Ley, por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales. En el caso de ciudadanos, pueblos y comunidades indígenas del país, serán asistidos por traductores para elaborar la denuncia, si así lo solicitan. Dicha denuncia podrá presentarse por escrito en la lengua indígena.

La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. En caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes.

Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto.

El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

Las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.

Artículo 91. Al frente de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal habrá un Contralor General, quien será nombrado y removido libremente por el Jefe de Gobierno.

Las facultades y obligaciones que esta Ley otorga a la Secretaría y a su titular se entenderán conferidas en el Distrito Federal a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal y a su titular.

Artículo 92. El Contralor General designará y removerá libremente a los titulares de los órganos de control interno de las dependencias, entidades

paraestatales y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal.

Los órganos de control interno tendrán las mismas facultades que esta Ley les confiere a las contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las que serán ejercidas en las dependencias, entidades y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal.

Artículo 93. El servidor público afectado por los actos o resoluciones de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal o de los órganos de control interno, podrá, a su elección, interponer el recurso de revocación, previsto en esta Ley, o impugnar dichos actos o resoluciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el que se sujetará a lo dispuesto por los artículos 73 y 74 de esta ley.<sup>18</sup>

Con la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de marzo de 2002, se derogaron el Título Primero, Tercero y Cuarto por lo que se refiere a la materia de Responsabilidades Administrativas únicamente por lo que respecta al ámbito federal,

### 3.3.1.5. LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La presente Ley tiene por objeto regular las actividades de los particulares ante la Administración Pública Federal, así como las funciones que desempeña la autoridad y que afectan a los particulares.

Artículo 1. Las disposiciones de esta Ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

---

<sup>18</sup> <http://www.conavi.gob.mx/normateca/Ley>

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el Título Tercero A.

Artículo 4. Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.

Artículo 12. Las disposiciones de este Título son aplicables a la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal, así como a los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa.

Artículo 14. El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada.

Artículo 19. Los promoventes con capacidad de ejercicio podrán actuar por sí o por medio de representante o apoderado.

La representación de las personas físicas o morales ante la Administración Pública Federal para formular solicitudes, participar en el procedimiento administrativo, interponer recursos, desistirse y renunciar a derechos, deberá

acreditarse mediante instrumento público, y en el caso de personas físicas, también mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las propias autoridades o fedatario público, o declaración en comparecencia personal del interesado.

Sin perjuicio de lo anterior, el interesado o su representante legal mediante escrito firmado podrán autorizar a la persona o personas que estime pertinente para oír y recibir notificaciones, realizar trámites, gestiones y comparecencias que fueren necesarios para la tramitación de tal procedimiento, incluyendo la interposición de recursos administrativos.

Es importante puntualizar por cuanto hace a los actos administrativos que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal y que tengan por objeto establecer obligaciones específicas deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.

### 3.3.1.6. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

Entidad. En el derecho federal mexicano se usa como sinónimo de organismo paraestatal, es decir, descentralizados, autónomos, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.<sup>19</sup>

Artículo 62. Los órganos de control interno serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales. Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad; desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (actualmente Secretaría de la Función Pública), de la cual dependerán los titulares de dichos órganos y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, de acuerdo a las bases siguientes:

---

<sup>19</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario de Derecho Administrativo y Burocrático. México 2008. p 173.

I.- Recibirán quejas, investigarán y, en su caso, por conducto del titular del órgano de control interno o del área de responsabilidades, determinarán la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad e impondrán las sanciones aplicables en los términos previstos en la ley de la materia, así como dictarán las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos de la entidad respecto de la imposición de sanciones administrativas.

Dichos órganos realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los diversos Tribunales Federales, representando al Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (actualmente Secretaría de la Función Pública)...

Resulta conveniente mencionar que si bien es cierto que los organismos federales descentralizados están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía respecto al órgano central, también lo es que en cuanto a su actuación administrativa existe un control por parte del Estado, en este caso, a través de los órganos internos de control.

### 3.3.1.7. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

Patrimonio del Estado. El Estado, como persona moral o colectiva que es y en virtud de los fines que persigue, cuenta con un patrimonio cuyo manejo le corresponde. Dadas las dimensiones de las tareas estatales y la importancia económica y estratégica de su acervo patrimonial, así como la necesidad de contar con un adecuado control de éste, conceptuarlo y sistematizarlo ha sido labor constante y ampliamente desarrollada por tratadistas y legisladores.

El patrimonio está integrado por los recursos materiales del Estado, tan importante como su sistema jurídico, su ámbito territorial de actuación, su estructura política y su población.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Glosario Jurídico Administrativo. Colección glosarios jurídicos temáticos. Primera serie. Volumen 4. México 2004. p 91.

Artículo 9. La presente Ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado. A falta de disposición expresa en esta Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Fiscal de la Federación, el Código Civil Federal y los principios generales del derecho.

Artículo 10. Los entes públicos tendrán la obligación de denunciar ante el Ministerio Público a toda persona que directa o indirectamente participe, coadyuve, asista o simule la producción de daños con el propósito de acreditar indebidamente la Responsabilidad Patrimonial del Estado o de obtener alguna de las indemnizaciones a que se refiere esta Ley.

Artículo 17. Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales se iniciarán por reclamación de la parte interesada.

Artículo 18. La parte interesada podrá presentar su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Los particulares en su demanda, deberán señalar, en su caso, el o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa que se considere irregular.

Si iniciado el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, se encontrare pendiente alguno de los procedimientos por los que el particular haya impugnado el acto de autoridad que se reputa como dañoso, el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado se suspenderá hasta en tanto en los otros procedimientos, la autoridad competente no haya dictado una resolución que cause estado.

Artículo 31. El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su

responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave. El monto que se exija al servidor público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique.

La gravedad de la infracción se calificará de acuerdo con los criterios que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Además, se tomarán en cuenta los siguientes criterios: Los estándares promedio de la actividad administrativa, la perturbación de la misma, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional y su relación con la producción del resultado dañoso.

Artículo 32. El Estado podrá, también, instruir igual procedimiento a los servidores públicos por él nombrados, designados o contratados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, cuando le hayan ocasionado daños y perjuicios en sus bienes y derechos derivado de faltas o infracciones administrativas graves. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto por otras leyes aplicables en la materia.

Artículo 34. La presentación de reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado interrumpirá los plazos de prescripción que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos determina para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario a los servidores públicos, los cuales se reanudarán cuando quede firme la resolución o sentencia definitiva que al efecto se dicte en el primero de los procedimientos mencionados.

Como se desprende de los artículos antes citados, el Estado cuenta con diversos recursos materiales que son administrados por servidores públicos que él nombra, designa o contrata, razón por la cual éstos responderán por las faltas o infracciones que con motivo de su actividad administrativa ocasionen un daño patrimonial.

3.3.1.8. LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

Una de las preocupaciones del Gobierno Federal es la de implementar acciones que permitan lograr una transparencia en la rendición de cuentas ante los ciudadanos.

Artículo 39. El Instituto rendirá anualmente un informe público al H. Congreso de la Unión sobre el acceso a la información, con base en los datos que le rindan las dependencias y entidades según lo señala el Artículo 29 fracción VII, en el cual se incluirá, al menos, el número de solicitudes de acceso a la información presentadas ante cada dependencia y entidad así como su resultado; su tiempo de respuesta; el número y resultado de los asuntos atendidos por el Instituto; el estado que guardan las denuncias presentadas ante los órganos internos de control y las dificultades observadas en el cumplimiento de la Ley. Para este efecto, el Instituto expedirá los lineamientos que considere necesarios.

Es importante señalar que cualquier ciudadano puede presentar una solicitud de acceso a la información pública gubernamental, así como de recibir una respuesta que atienda su petición formulada.

### 3.3.1.9. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Este Reglamento determina la competencia y funcionamiento de los órganos internos de control de la Administración Pública Federal,

ARTÍCULO 3. Al frente de la Secretaría estará el Secretario, quien, para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará de las unidades administrativas, así como de los servidores públicos que a continuación se indican:

A. Unidades Administrativas:

XIX. Contraloría Interna:

XIX.1 Dirección General Adjunta de Responsabilidades e Inconformidades:

XIX.1.1 Dirección de Responsabilidades e Inconformidades A, y

- XIX.1.2 Dirección de Responsabilidades e Inconformidades B;
- XIX.2 Dirección General Adjunta de Quejas, Denuncias e Investigaciones;
- XIX.3 Dirección General Adjunta de Auditoría, y
- XIX.4 Dirección General Adjunta de Control y Evaluación;

D. Titulares de Órganos Internos de Control y los de sus áreas de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades,

Para los efectos de lo previsto por las fracciones XI y XII del artículo 37 de la Ley Orgánica, la Secretaría contará con los titulares de los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República y con los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de dichos órganos, quienes tendrán el carácter de autoridad, así como con los delegados, subdelegados, comisarios públicos y los supervisores regionales quienes tendrán las atribuciones a que se refieren los artículos 76 a 81 y 83 de este Reglamento.

La Secretaría contará, asimismo, con las unidades subalternas que se establezcan por acuerdo de su Titular, las que deberán contenerse y especificarse en el Manual de Organización General de la Dependencia.

ARTÍCULO 39. Corresponderá a la Unidad de Atención Ciudadana el ejercicio de las siguientes atribuciones:

III. Recibir las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos; realizar, cuando así proceda, las investigaciones que se requieran para la integración de los expedientes respectivos, y turnarlos a la autoridad competente, así como dar seguimiento hasta su resolución al procedimiento administrativo disciplinario;

IV. Recibir y dar trámite a las quejas, sugerencias, reconocimientos y solicitudes que se presenten sobre trámites y servicios; turnarlos a la autoridad competente, y darles seguimiento hasta su conclusión, así como asesorar y, en su caso, realizar las gestiones que permitan atender los planteamientos de la

ciudadanía, conforme a lo previsto en las disposiciones que al respecto emita la Secretaría;

ARTÍCULO 40. La Contraloría Interna de la Secretaría queda adscrita directamente al Secretario y estará a cargo de un Contralor Interno designado por el Presidente de la República, quien sólo será responsable administrativamente ante él.

El Contralor Interno tendrá además de las atribuciones que competan a la unidad administrativa a su cargo en los términos de este Reglamento, las facultades que específicamente le confieran el Titular del Ejecutivo Federal y el de la Secretaría, así como las facultades conducentes que el artículo 48 de este Reglamento otorga a los Directores Generales.

Para el ejercicio de sus atribuciones, se auxiliará de los Directores Generales Adjuntos, Directores de Área, Subdirectores, Jefes de Departamento, homólogos por norma y específicos, así como del personal técnico y administrativo que se determine por acuerdo del Secretario, en función de las necesidades del servicio, siempre y cuando se incluyan en el presupuesto.

ARTÍCULO 41.- Corresponderá a la Contraloría Interna el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I. Aplicar las normas fijadas por el Secretario en materia de control; fiscalización y evaluación; atención de quejas y denuncias, y responsabilidades e inconformidades;

II. Verificar que las actuaciones de la Secretaría y su órgano desconcentrado se apeguen a la ley, mediante el ejercicio de las siguientes acciones:

2. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones o por inobservancia de la ley por parte de los servidores públicos de la Secretaría y de su órgano desconcentrado; practicar las investigaciones correspondientes; acordar el inicio del procedimiento administrativo disciplinario y el cierre de la instrucción; fincar las responsabilidades e imponer las sanciones que correspondan y llevar a cabo, en su caso, las

acciones que procedan, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que hayan sido impuestas;

7. Resolver los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones dictadas por el Director General Adjunto de Responsabilidades e Inconformidades en las inconformidades que se promuevan en los términos previstos por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y

8. Recibir las inconformidades que se formulen por actos u omisiones de los Comités de Profesionalización y de Selección, así como de cualquier otro órgano o autoridad facultados para operar en la Secretaría y en su órgano desconcentrado el Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; supervisar la substanciación de las mismas, así como la emisión de las recomendaciones que correspondan para preservar la observancia de los principios que rigen dicho Sistema;

IV. Recibir las peticiones y sugerencias de los particulares sobre el trámite y el mejoramiento de los servicios a cargo de la Secretaría o de su órgano desconcentrado y turnarlas a la unidad administrativa que corresponda;

ARTÍCULO 44. Corresponderá a la Dirección General Adjunta de Quejas, Denuncias e Investigaciones el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I. Recibir las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de la Secretaría o de su órgano desconcentrado y ordenar la práctica de las investigaciones, actuaciones y demás diligencias que se requieran;

II. Emitir, cuando proceda, el acuerdo de inicio del procedimiento de investigación de las quejas y denuncias que le sean encomendadas, así como los acuerdos de acumulación de procedimientos, de incompetencia y aquellos que den por concluido dicho procedimiento;

III. Solicitar información y documentación a las unidades administrativas de la Secretaría y de su órgano desconcentrado, así como a las dependencias, las entidades y la Procuraduría, relacionadas con los hechos objeto de investigación, así como la información o la comparecencia de personas y servidores públicos relacionados con la investigación de que se trate, levantando las actas administrativas a que haya lugar;

IV. Citar a los quejosos o denunciados, cuando así lo considere conveniente, para que ratifiquen su queja o denuncia, así como emitir los acuerdos y llevar a cabo las actuaciones y diligencias que requiera la instrucción del procedimiento de investigación de las quejas y denuncias que le hayan sido turnadas;

V. Acordar, cuando corresponda, la remisión a la Dirección General Adjunta de Responsabilidades e Inconformidades, de los expedientes respectivos cuando de las investigaciones realizadas se presuma que existe responsabilidad administrativa atribuible a servidores públicos de la Secretaría o de su órgano desconcentrado;

VI. Recibir las peticiones y sugerencias de los particulares relacionadas con el trámite y el mejoramiento de los servicios a cargo de la Secretaría y de su órgano desconcentrado y remitirlas para su atención a las unidades administrativas competentes;

VIII. Recibir las inconformidades que se formulen por actos u omisiones de los Comités de Profesionalización y de Selección, así como de cualquier otro órgano o autoridad facultados para operar en la Secretaría y en su órgano desconcentrado el Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, así como substanciarlas en términos de las disposiciones jurídicas aplicables y emitir las recomendaciones y medidas que correspondan para preservar la observancia de los principios que rigen dicho Sistema;

ARTÍCULO 79. Los titulares de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados o entidad de la

Administración Pública Federal en la que sean designados o de la Procuraduría, las siguientes facultades:

I. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que haya lugar e imponer las sanciones respectivas, en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades, con excepción de las que conozca la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene a la conducción o continuación de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento aludido y, en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de estar en condiciones de promover el cobro de las sanciones económicas que se lleguen a imponer a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida;

II. Recibir las quejas, sugerencias, reconocimientos y solicitudes sobre los trámites y servicios federales que presente la ciudadanía, turnarlos para su atención a la autoridad competente y darles seguimiento hasta su conclusión, así como recomendar cuando así proceda, la implementación de mejoras en las dependencias, las entidades o la Procuraduría...<sup>21</sup>

Como se advierte en los artículos antes vertidos, existen diversas figuras por medio de las que el promovente se puede dirigir a una autoridad administrativa, tales como quejas, denuncias, peticiones e inconformidades, en atención a la naturaleza de los hechos que se pretenden hacer del conocimiento, a diferencia de Nuestra Constitución que sólo hace mención a la petición, consagrando de manera general un cúmulo de supuestos planteados por los peticionarios.

### 3.3.1.10. CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, determina que en todas las cuestiones relativas al

---

<sup>21</sup> <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n169.pdf> 28/10/09 8:40 AM

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.

En mérito de lo anterior, el Código Federal de Procedimientos Civiles, es de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en lo que no esté previsto en la referida Ley.

Asimismo, es de señalarse que el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece que esta Ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado. A falta de disposición expresa en esta Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Fiscal de la Federación, el Código Civil Federal y los principios generales del derecho.<sup>22</sup>

Recordemos que el derecho Administrativo pertenece al derecho Público, sin embargo, también se relaciona con el derecho Civil, toda vez que se podrá aplicar de manera supletoria al primero, cuando no exista disposición administrativa.

#### 3.3.1.11. ACUERDO

Acuerdo. Resolución que se toma en los tribunales, comunidades o juntas; en otro sentido: resolución premeditada de una sola persona.

Semánticamente, es la coincidencia de dos o más personas en el tratamiento o interpretación que ha de darse a un asunto; armonía respecto a una cuestión. También se entiende como resolución tomada en común por varios individuos; decisión meditada de una persona, o como pacto, convenio, tratado, deliberación y conclusión acerca de un determinado planteamiento.

---

<sup>22</sup> <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/6.pdf>

Como se observa, la palabra acuerdo tiene múltiples connotaciones. También en lo jurídico es posible hablar de diversos alcances: acuerdo internacional, judicial, laboral, etc.; es decir, el concepto es amplio per se. En el ámbito del derecho administrativo se entiende de las siguientes maneras:

- a) La decisión de un servidor público.
- b) El acto ejecutivo emitido por un cuerpo colegiado de funcionarios.
- c) La resolución de un superior jerárquico respecto a un asunto presentado por su inferior.
- d) El instrumento para la creación de entes administrativos, su modificación, extinción, venta o transferencia.

Para delimitar el alcance del vocablo acuerdo en nuestra práctica jurídico administrativa, proponemos conceptuarlo como la orden dictada por el superior al inferior jerárquico, conforme a una decisión tomada individual o colegiadamente.<sup>23</sup>

Ahora bien, en atención a los conceptos antes vertidos, es importante resaltar el Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de la Función Pública y se establece la subordinación jerárquica de servidores públicos previstos en su Reglamento Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 31 de agosto de 2005, en el tema que nos ocupa, establece:

ARTICULO CUARTO.- Los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los órganos internos de control, dependerán jerárquica y funcionalmente de los titulares de los referidos órganos internos de control. Las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades estarán adscritas al órgano interno de control de que se trate.

ARTICULO QUINTO.- Los titulares de los órganos internos de control y los de las áreas que los integran, conocerán, atenderán y resolverán los asuntos que

---

<sup>23</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario de Derecho Administrativo y Burocrático. México 2008. p 10.

se encuentren en el ámbito de su competencia y será de su estricta responsabilidad la forma de atención y resolución de los mismos.<sup>24</sup>

En mérito de lo anterior, se puede concluir que con motivo de sus funciones los titulares de los órganos internos de control y los de las áreas que los integran, gozan de autonomía para atender y resolver los asuntos que les sean planteados en el ámbito de su competencia, sin embargo la Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública, es la autoridad facultada para conocer y determinar si la actuación de los titulares se realizó dentro del marco jurídico administrativo aplicable.

### 3.3.1.12. CRITERIOS Y LINEAMIENTOS DE ATENCIÓN CIUDADANA

Conforme a lo dispuesto por el artículo 8º Constitucional las autoridades respetarán el ejercicio del derecho de petición, debiendo dar respuesta y comunicarla al peticionario. En cumplimiento a lo anterior, la Secretaría de la Función Pública en el ámbito de su competencia, vigilará la atención de todas aquéllas peticiones que presenten los particulares o servidores públicos. Por su parte, los artículos 108, 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, fracción III y 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 37, fracciones XII y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 62, fracción I de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, entre otros establecen el fundamento jurídico que norma la actuación de la Secretaría para vigilar, investigar y sancionar las conductas irregulares de los servidores públicos federales y aplicar la Ley de la materia; razón por la que esta Secretaría deberá atender oportunamente las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios que se le presenten por los motivos antes señalados.

La aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, o bien de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, deberá atender a lo dispuesto por el artículo Sexto Transitorio de ésta última; esto es que la aplicación de la ley correspondiente,

---

<sup>24</sup> <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/1056.doc>

se efectuará tomando en consideración la fecha en que sucedieron los hechos motivo de la petición ciudadana

A partir de lo anterior y para efectos de los presentes Lineamientos, al hacer referencia a la Ley de Responsabilidades se entenderá que corresponde a aquélla que resulte aplicable de acuerdo a la fecha de los hechos motivo de la queja o denuncia.

Los artículos 79, 80 y 81 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, facultan a los titulares de los órganos internos de control y de las áreas de quejas para recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones conferidas a los servidores públicos y gestionar las peticiones sobre los trámites y servicios, así como darles seguimiento.

De conformidad con el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en relación con los artículos 40, 41, 42, 43 y 44 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, corresponde la captación de quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios a las siguientes instancias:

- a) Oficina del Secretario del Ramo;
- b) Oficina del Subsecretario de la Función Pública;
- c) Dirección General de Atención Ciudadana;
- d) Órganos Internos de Control, y
- e) Supervisores Regionales.

Además, podrán ser captadas por las siguientes instancias externas:

- a) Oficina de la Presidencia de la República;
- b) Dependencias, Entidades y Procuraduría General de la República;
- c) Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- d) Gobiernos Estatales o Municipales;
- e) Poderes Legislativo o Judicial;
- f) Embajadas o Consulados de México en el extranjero, y
- g) Organizaciones no gubernamentales, cuando así se convenga con ellas.

Con fundamento en el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las dependencias, entidades y Procuraduría General de la República, deberán contar con unidades de atención ciudadana que faciliten la presentación de quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios; las cuales se recibirán a través de los siguientes medios de captación:

a) Directa: Es la recepción que se proporciona a los interesados de manera personal en los módulos y oficinas que operan en las diversas instancias de la Secretaría de la Función Pública, en dependencias y entidades, Procuraduría General de la República y Consulados Mexicanos en el extranjero.

b) Telefónica: Es la recepción por esta vía de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios. La Dirección General de Atención Ciudadana cuenta con un Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL). Será responsabilidad del área de Sactel enlazar telefónicamente a los interesados en la presentación de una queja, denuncia o petición sobre los trámites y servicios con las dependencias, entidades o Procuraduría General de la República o sus órganos internos de control, cuando las mismas se ubiquen dentro del ámbito de su competencia.

c) Medios electrónicos: Es la recepción por fax, internet o cualquier otro medio de esta naturaleza.

La Dirección General de Atención Ciudadana revisará diariamente el correo electrónico, a fin de identificar e integrar las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios captados y respaldar dicha información en una base de datos para su seguimiento y control. El órgano interno de control deberá instalar una página Web que contenga información necesaria para la presentación de quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, y en su caso, el formato que corresponda, revisando diariamente el correo a fin de integrar las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, y procederá a darles el trámite correspondiente. En caso de que el interesado lo solicite, por esta vía se le podrá asesorar y comunicar el estado procedimental de su queja, denuncia o petición sobre los trámites y servicios.

d) Correspondencia: Es la recepción mediante los servicios de correo o de mensajería.

e) Buzón: Es la recepción a través de este medio de quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios.

Cuando en las oficinas regionales de atención al público de las dependencias tengan instalados buzones para la recepción de quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, el órgano interno de control deberá efectuar la recopilación de estas en periodos no mayores de 15 días hábiles; en los demás casos será no mayor de 5 días hábiles y les dará el trámite correspondiente.

f) Medios de Comunicación: Es la captación de quejas, denuncias o peticiones sobre los trámites y servicios, planteadas en algún medio de comunicación (periódico, televisión y radio).

Las quejas y denuncias que se reciban por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos no estarán sujetas al tratamiento de atención directa y gestión para la ciudadanía.

A toda queja, denuncia o petición sobre los trámites y servicios se le asignará un número de expediente, el cual se integrará por dos letras, de acuerdo a su clasificación, seguido del número consecutivo que le corresponda, el año de captación y tres posiciones más para el control interno. Las letras se asignarán conforme a lo siguiente:

- a) Queja contra el servidor público: "QU";
- b) Denuncia contra el servidor público: "DE";
- c) Seguimiento de Irregularidad: "SI";
- d) Solicitud "SO";
- e) Sugerencia: "SU";
- f) Reconocimiento: "RE".

El término para la investigación de quejas o denuncias, deberá atender a principios de oportunidad, celeridad, transparencia, eficacia y eficiencia y, se medirá conforme a los estándares establecidos por la Dirección General de Atención Ciudadana y la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control.

Ningún expediente deberá presentar inactividad procesal por más de 30 días naturales. No se considerarán en este supuesto, los casos en los que por la naturaleza del asunto que se trate, se haya requerido la actuación de una autoridad distinta a la dependencia o entidad en la que se encuentre el Órgano Interno de Control que conoce del asunto, o bien cuando se refiera a la práctica de una auditoría.

El supervisor regional en un término, que no excederá de 30 días hábiles posteriores a la presentación de la queja o denuncia, deberá integrar y sustentar debidamente el expediente junto con sus actuaciones y promociones, y lo remitirá a la Dirección General de Atención Ciudadana, para que ésta a través de la Dirección General Adjunta de Atención Ciudadana lo envíe al órgano interno de control competente.

Cuando una queja o denuncia no cuente con datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público y exista posibilidad de contactar con el quejoso o denunciante, el Órgano Interno de Control dentro de los 5 días hábiles posteriores a la fecha de recepción de la queja o denuncia, deberá requerirlo a efecto de que, en un plazo no mayor a 10 días hábiles contados a partir de la fecha de notificación del requerimiento, aporte mayores datos en relación con su queja o denuncia; vencido este plazo sin que atienda el requerimiento, o bien la información proporcionada no aporte mayores elementos que los originalmente aportados, se procederá a emitir el acuerdo de improcedencia.

La aplicación de la figura de la improcedencia se fundará en lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que únicamente será utilizada en los casos en los que los hechos denunciados hayan ocurrido con posterioridad a la entrada en

vigor de esta Ley, así como para aquellos en los que no se pueda determinar la fecha de comisión de las presuntas irregularidades.

Las comunicaciones al interesado deberán realizarse y hacerse de su conocimiento en un plazo no mayor de 10 días hábiles a partir del día siguiente al en que se elabore el Acuerdo de Inicio, mediante correo, de manera personal con acuse de recibo, por Internet, en los términos en que el interesado lo haya solicitado, o por cualquier otro medio que permita informarle.

El oficio en que se haga referencia al acuerdo de conclusión deberá comunicarse en un plazo no mayor de 10 días hábiles contados a partir del día siguiente al de la emisión del mismo; de forma personal, por correo, por Internet o a través de medios remotos de comunicación, siempre que sea posible, con el fin de darles a conocer al interesado dicho resultado, y al servidor público involucrado únicamente el acuerdo de archivo por falta de elementos, siempre y cuando así lo solicite y haya comparecido a las diligencias en que hubiere sido citado por el órgano interno de control.<sup>25</sup>

En mérito de los Lineamientos antes descritos, se advierte que no existe un término legal para realizar la etapa de investigación con motivo de la presentación de quejas y/o denuncias en contra de los servidores públicos que no cumplan con la función pública encomendada.

Aunado a lo anterior, los Lineamientos en comento no han sido publicados en el Diario Oficial de la federación a la fecha del presente trabajo, razón por la cual no producen efectos jurídicos y sólo se utilizan como referencia.

---

<sup>25</sup> [http://200.34.175.15/NI/Archivos/5\\_DI\\_20\\_2008-12-15.pdf](http://200.34.175.15/NI/Archivos/5_DI_20_2008-12-15.pdf)

## CAPÍTULO 4

Término legal para realizar la investigación por parte del órgano interno de control en la Administración Pública Federal.

La problemática actual de no contar con un término legal para realizar la investigación por parte del órgano interno de control con motivo de la presentación de una queja o denuncia.

Es importante recordar que el término legal se refiere a un momento cierto que una vez establecido, iniciará o cesará consecuencias jurídicas; sin embargo, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no determina un término legal para cumplir con el desarrollo de la investigación correspondiente a que está obligada a realizar los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal, con motivo de la presentación de quejas o denuncias, que si bien el artículo 34 del ordenamiento referido, señala que las facultades sancionadoras de la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, prescribirán en tres y cinco años, también es que éste término no se refiere únicamente a la etapa de investigación, sino a todo el procedimiento administrativo disciplinario en general.

La prescripción de las facultades sancionadoras, es una de las problemáticas actuales que es necesario combatir, no obstante que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos determina que la prescripción se interrumpirá al citar al presunto responsable dentro del procedimiento administrativo disciplinario, se debe considerar que previamente al inicio del procedimiento referido, se tiene que efectuar la indagatoria correspondiente, sin embargo, no existe un término legal para que se realice, razón por la cual se incrementa el riesgo para que la autoridad administrativa resulte impedida para sancionar al presunto responsable.

Como se mencionó las facultades sancionadoras de la autoridad administrativa prescriben en tres o cinco años si la conducta presuntamente irregular es considerada como grave, sin embargo, puede confundirse que éste es el término establecido para resolver una queja o denuncia interpuesta, pero esto

puede traer como consecuencia un rezago en la atención de los asuntos asignados a cada una de las Unidades Administrativas, o en el peor de los casos que la autoridad se encuentre impedida para sancionar al presunto responsable por el simple transcurso del tiempo.

Ahora bien, es conveniente señalar que la persona al interponer una queja o denuncia derivada de una presunta responsabilidad atribuible a algún servidor público en el ejercicio de sus funciones, pone en marcha un mecanismo de control interno que tiene como objetivo vigilar el óptimo desarrollo de la función pública encomendada, que si bien no tiene interés jurídico, si tiene derecho a conocer en breve término la resolución que le recaiga al asunto planteado, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público, en atención a lo dispuesto por el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este orden de ideas, se evitaría la inactividad procesal, aplicado a la materia administrativa se traduciría en una integración y resolución del asunto planteado en menor tiempo; así mismo ayudaría a prestar una mayor atención a todos y cada uno de los asuntos que se tramitan en los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal.

Aunado a lo anterior, si consideramos que a los diez días siguientes de la recepción de una queja o denuncia en el Órgano Interno de Control, se dicta el acuerdo de inicio de investigación, es indispensable solicitar un informe al servidor público denunciado, por lo general se le otorga un término de 5 a 10 días hábiles a partir de la recepción del requerimiento para que rinda el informe justificado en atención a los hechos presuntamente irregulares que se le imputan, que una vez recibido el mencionado informe, se puede considerar que se tiene el expediente integrado para resolver, pues no existen actuaciones pendientes por realizar.

No pasa inadvertido el hecho particular, consistente en que existen asuntos más complejos de conformidad a su naturaleza o a su relevancia, que necesariamente requieren para su atención un tiempo más amplio al que

normalmente se utilizaría en la investigación correspondiente a un expediente administrativo.

Así las cosas, al considerar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un breve término, para emitir la respuesta por parte de la autoridad ante la que se ejerce el derecho de petición, es decir en 4 meses; se puede proponer que el término legal para realizar la etapa de investigación con motivo de quejas y/o denuncias que se presentan ante los Órganos Internos de Control de la Administración Pública no debería ser mayor al que dispone el ordenamiento federal referido, toda vez que es un término suficiente para que se le comunique al promovente el inicio de la indagatoria correspondiente, o en su caso, se le soliciten mayores elementos que sirvan para precisar las circunstancias de modo, tiempo y lugar de ejecución de los hechos presuntamente irregulares que se le imputan al servidor público denunciado.

4.2. Derechos y Obligaciones de cualquier interesado que promueve ante un órgano interno de control de la Administración Pública Federal.

a) Derechos

- A que se le reciba la denuncia.
- A ser informado de la atención brindada a su queja o denuncia
- A que le sea notificado de la resolución que le recayó a su escrito en breve término.
- A que aporte mayores elementos y todos aquellos medios de convicción soporte de su dicho.

Por lo que se refiere a los derechos antes señalados, es importante puntualizar que si bien los promoventes que instauran una queja o denuncia ante los Órganos Internos de Control de la Administración Pública, no forman parte del mecanismo de control interno, también lo es que si la autoridad requiere para el total esclarecimiento de los hechos denunciados, que el promovente aporte todos aquellos elementos de convicción que pudieran servir para acreditar una presunta responsabilidad administrativa, se le pueden solicitar; además tiene el

derecho de ser informado del trámite que se le brindó a su queja o denuncia, no obstante que la determinación que emita la autoridad administrativa no le afectará en su esfera jurídica.

#### b) Obligaciones

- A presentar su queja o denuncia en forma respetuosa.
- A aportar mayores elementos de prueba soporte de su dicho cuando se le solicite.
- A comparecer ante la autoridad cuando esta lo requiera.

Ahora bien, en relación a las obligaciones que tiene el promovente de una queja o denuncia, se puede destacar la que corresponde a aportar mayores elementos de prueba cuando le sean solicitados, los cuales servirán para acreditar la presunta responsabilidad administrativa que se le imputa al servidor público denunciado en el ejercicio de sus funciones, toda vez que la autoridad administrativa tiene la facultad de allegarse de todos los medios de convicción suficientes que permitan esclarecer los hechos denunciados, y una vez realizado el estudio y la valoración de todos los elementos, emitir una resolución con apego a derecho.

#### 4.3. Obligaciones de los servidores públicos adscritos a un órgano interno de control que conocen de una queja o denuncia.

- A cumplir con las obligaciones que tienen encomendadas con motivo de su empleo, cargo o comisión dentro de la administración Pública Federal. Es decir sólo se le puede exigir el cumplimiento de sus obligaciones, en atención a las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión.
- A recibir las quejas o denuncias que se presenten con motivo de las presuntas irregularidades atribuibles a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Es importante mencionar que existen diversos medios de captación de las quejas o denuncias, que servirán

para facilitar su presentación, asimismo la autoridad tiene la obligación de recibir y atender los asuntos que se plantean.

- A realizar la indagatoria correspondiente que permita conocer la verdad sobre los hechos denunciados. En atención a los requisitos contenidos en el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos, la autoridad esta obligada a efectuar todas aquellas diligencias necesarias que le permitan allegarse de los medios suficientes de convicción para emitir un juicio con apego a derecho.
- A Solicitar un informe justificado al servidor público denunciado en atención a los hechos que se le atribuyen. Por su parte, el servidor público denunciado, y como un principio fundamental del derecho, se le otorga una garantía a defenderse.
- A solicitar al promovente, en caso necesario mayores elementos de prueba, tales como precisar las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la ejecución de los hechos denunciados.
- A allegarse de todos los elementos necesarios para emitir una determinación con estricto apego a derecho.
- A valorar cada una de las constancias documentales que obren glosadas en los expedientes en que se actúe.
- A emitir una resolución que tenga por concluida la actuación de la autoridad administrativa que conoció de la queja o denuncia planteada.
- A hacer del conocimiento al promovente, en breve término, la determinación emitida por la autoridad administrativa.

En mérito de lo anterior, podemos observar el gran compromiso que como autoridad le corresponde cumplir; por otra parte, los artículos 7 y 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,

contienen los Principios que rigen la función pública, así como los sujetos de responsabilidad administrativa y sus obligaciones en el servicio público.

Como se mencionó en el párrafo que antecede, los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, deberán sujetarse a las obligaciones previstas en la Ley Federal mencionada, a fin de salvaguardar los principios que rigen en el servicio público, que en caso de incumplimiento de las obligaciones, existe un mecanismo de control interno, el cual se pone en marcha a través de la presentación de una queja o denuncia.

Así las cosas, es importante puntualizar que en caso de incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, el régimen de responsabilidades implica varios ámbitos, como lo son el administrativo, civil, penal, político.

#### 4.4. Certeza jurídica.

Que se entiende por certeza, en esencia es el conocimiento de algo seguro, claro y evidente que se tiene sobre las cosas, por lo que se refiere a la certeza jurídica podemos decir que es la seguridad relativa al derecho.

La certeza jurídica se refiere a que una vez presentada la queja o denuncia ante los órganos internos de control de la Administración Pública Federal, el promovente tendrá la seguridad que en un tiempo determinado se realizará la investigación para concluir si existe una presunta responsabilidad del servidor público denunciado.

El régimen jurídico de responsabilidades de los servidores públicos comprende diversas materias, como son la política, penal, patrimonial del Estado y administrativa.

Ahora bien, en relación al procedimiento de investigación, existen dos criterios, por un lado, se considera que la diligencia previa de investigación es una actuación que forma parte del procedimiento administrativo disciplinario, y por

el otro, se sostiene que el procedimiento de investigación, es un procedimiento diverso al disciplinario.

Por lo que se refiere al criterio que considera a la diligencia de investigación que forma parte del procedimiento administrativo disciplinario, es de señalarse que el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sólo dispone que 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, así también dispone que 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; sin embargo, no existe un término legal para realizar la investigación, únicamente se faculta a la autoridad para practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado.

En lo que respecta al criterio que considera al procedimiento de investigación como un procedimiento diverso al disciplinario, es conveniente mencionar que tampoco existe un término legal para realizarlo, sólo se consagra en el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que las facultades sancionadoras prescribirán en tres y cinco años, dependiendo de la gravedad de la presunta responsabilidad.

Es de considerarse, que ya sea en el procedimiento de investigación o en el procedimiento disciplinario, no existe un término legal para realizar la etapa de investigación por parte de las Contralorías Internas de las Dependencias de la Administración Pública Federal, como se ha puntualizado en el presente trabajo, resultaría benéfico el hecho de contar con este término.

El término legal que se propone es de 4 meses para realizar la etapa de investigación, es decir, a partir de que la denuncia o queja es recibida por la autoridad competente para conocer del asunto, la cual estará obligada a llevar a cabo las siguientes diligencias:

- a) Emitir acuerdo de inicio de la investigación, solicitar informe justificado al servidor público denunciado y notificar al promovente.
- b) De ser necesario, requerir mayores elementos al quejoso o denunciante, a efecto de contar con datos e indicios suficientes que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa y estar en posibilidad de dictar el acuerdo de inicio de la indagatoria correspondiente.
- c) Determinar el no inicio de la investigación, toda vez que los hechos denunciados no contienen datos o indicios mínimos que permitan emitir el acuerdo de inicio de investigación.

En atención a los supuestos antes planteados, el término de cuatro meses es suficiente para realizar de ser el caso, la etapa de investigación, y una vez agotada, al no haber diligencias pendientes por efectuar, se tendrá integrado el expediente para su conclusión, en otra materia se denomina “cierre de instrucción”.

Finalmente, no debe pasar inadvertido los casos particulares y excepcionales, por ejemplo que se desprenda del informe rendido por el servidor público denunciado, que no atendió todos y cada uno de los puntos que le fueron requeridos, razón por la cual la autoridad no contaría con los elementos suficientes para emitir una determinación, en este supuesto podría otorgarse una prórroga que consista en la mitad del término propuesto para realizar la investigación, es decir de 2 meses más, para un total de 6 meses, término suficiente para emitir resolución.

## CONCLUSIONES

1. En la relación Estado-ciudadano debe existir ciertos derechos y límites que permitan proteger la dignidad humana, como se puede observar en los antecedentes de la presente investigación, el reconocimiento de los derechos humanos tuvo una evolución muy lenta, no obstante que en algunas regiones del mundo existían avances en este importante tema.
2. Por lo que respecta a los conceptos de queja y denuncia, se advierte que en las Constituciones Políticas de algunos países, se les ha dado una connotación que equipara al derecho de petición, es decir, la queja, denuncia, petición, sugerencia, y el reconocimiento se enmarcan en uno sólo; por el contrario, en otros sistemas legales se establece claramente a que se refiere cada uno de los conceptos, además se encuentran plasmadas en una ley secundaria o específica.
3. La investigación, el ser humano constantemente busca, descubre, indaga con el objetivo de obtener nuevos resultados, sin embargo, al realizar el presente trabajo pude observar que la investigación jurídica en la mayoría de los países de nuestro continente, esta condicionada a los conocimientos que se transmiten en las Universidades; así las cosas, sólo algunos países invierten en la investigación jurídica, en consecuencia la realidad política y social, rebasa a los sistemas legales, ya que los juristas no se preocupan por desarrollar esta importante actividad intelectual.
4. En el Derecho Romano ya existía la figura de funcionario público, quien se encargaba de asuntos administrativos; en la actualidad, una de las tareas más importantes de todo gobierno, es la fiscalización, en el tema que hoy nos ocupa, se encaminaría a las funciones y actuaciones de los servidores públicos adscritos a las contralorías internas de la Administración Pública Federal, en este caso, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores

Públicos determina las obligaciones que todo servidor público debe de acatar en el desempeño de su puesto, cargo o comisión; es importante recordar que con la presentación de una queja o denuncia se pone en marcha el mecanismo de control interno que tiene como objetivo determinar la presunta responsabilidad del servidor público por el incumplimiento de sus obligaciones y en su caso sancionarlo.

5. Por lo que se refiere a la etapa de investigación con motivo de la presentación de una queja o denuncia por hechos presuntamente irregulares de carácter administrativo, existen dos corrientes, una que considera a esta etapa como una diligencia independiente del Procedimiento Disciplinario Administrativo de Responsabilidades en la que se realiza una nueva investigación, la otra que afirma que es parte del procedimiento antes referido; en mi punto de vista, ya sea como una etapa o no del Procedimiento Disciplinario, si sería importante que se contara con un término legal para efectuar dicha actuación.
6. El derecho de petición consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la autoridad a la cual se dirige tiene la obligación de responder en un breve término, la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera este término de 4 meses; ahora bien, si trasladamos éste término a la etapa de investigación que en el ámbito de sus atribuciones realizan las contralorías internas de la Administración Pública Federal, considero que es un tiempo suficiente para que la autoridad efectúe todas aquellas diligencias que sirvan para allegarse de los elementos de convicción suficientes que le permitan emitir un juicio de valor con estricto apego a derecho.
7. En mi opinión sí es conveniente señalar un término legal para realizar la investigación por parte de las Contralorías internas de la Administración Pública Federal, con motivo de la presentación de una queja o denuncia, toda vez que se combatiría el rezago en la tramitación de expedientes, que pudiera existir de años anteriores;

así como la autoridad que se encarga de realizar la indagatoria correspondiente estaría obligada a integrar los asuntos de forma más ágil y eficaz, circunstancia que traerá como consecuencia la resolución de expedientes en un menor tiempo.

8. Por otra parte, se brindara una certeza jurídica en relación a la tramitación de las quejas o denuncias que se presentan ante las Contralorías Internas de la Administración Pública, así como al promovente de las éstas, aunado a que la autoridad estará obligada a integrar y resolver los asuntos de su competencia en un menor tiempo.

## BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, parte general, tercera ed, Porrúa, México 2001.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, novena ed, Porrúa, México 1990.
- AGUILAR CUEVAS, Magdalena, Manual de capacitación derechos humanos, Comisión Nacional de Derechos Humanos, segunda ed, México 1993, Págs. 24-37.
- ALESSI, Renato, Instituciones de Derecho Administrativo, tomo I, traducción de la tercera edición italiana, Buenaventura Pellise Prats, Bosch, casa editorial, Urgel, 51 bis-Barcelona
- ALVAREZ GENDIA, Sabino, Tratado General de Derecho Administrativo, Tomo I, 1958.
- Antología de estudios sobre la investigación jurídica, lecturas universitarias, compilador: Jorge Witker v., universidad nacional autónoma de México. 1978.
- ARELLANO GARCIA, Carlos, Métodos y Técnicas de la Investigación Jurídica. tercera edición, México 2004.
- BAZDRESCH, LUIS, Garantías Constitucionales, curso introductorio actualizado, tercera edición, Trillas, 1986, p. 28.
- BIALOSTOSKY, Sara, Panorama del Derecho Romano. Universidad Nacional Autónoma de México. segunda edición, México 1985.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto, El proceso administrativo en Iberoamérica, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1968.
- CAMPOS CHACÓN, Sergio Alberto, Enseñanza del derecho y metodología jurídica, segunda edición México 1992.

- CÁRDENAS, Raúl, Responsabilidad de los funcionarios públicos, Antecedentes y leyes vigentes en México, Porrúa, México 1982.
- CIENFUEGOS SALGADO, David, Petición y Constitución, Análisis de los derechos consagrados en el artículo octavo de la constitución mexicana. Instituto de estudios parlamentarios "Eduardo Neri", Laguneda, México 2002.
- Diccionario básico español-alemán, Larousse, México 2000.
- ESQUIVEL OBREGON, Apuntes para la historia del derecho en México, prologo de Julio D Acosta y Esquivel Obregón, tomo I, segunda edición, Porrúa, México 1984
- FIX ZAMUDIO, Héctor, Metodología, docencia e investigación jurídicas, Porrúa, décima edición, México 2002.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, revisado y actualizado por Manuel Fraga, Trigésima novena edición, Porrúa, México, 1999.
- GHERSI, Carlos Alberto, Metodología de la investigación en ciencias jurídicas, tercera edición, Argentina 2004.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, Metodología de la Investigación, Mc Graw Hill Interamericana editores, segunda edición, México 1991.
- Instituto Nacional de estudios históricos de la revolución mexicana, Nuestra Constitución, historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano, de las garantías individuales artículos 4 al 8°, cuaderno n° 7, México, 1990
- LARA SAENZ, Leoncio, Procesos de investigación jurídica. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Porrúa, quinta edición, México 2000.
- PÉREZ ESCOBAR, Jacobo, Metodología y Técnica de la Investigación Jurídica, tercera edición, Colombia 1999.
- Secretaria de la Contraloría General de la Federación, Dirección General de Control. Subsecretaria "b", Instrumentación de las contralorías internas de la administración publica federal, Metodología.

- Secretaría de la Función Pública, Manual de organización general de la secretaria de la función pública, Diario Oficial de la Federación, miércoles 10 de mayo de 2006, Eduardo Romero Ramos
- Secretaria de la Función Pública, Lineamientos, contraloría interna, dirección de quejas y denuncias, México, diciembre 2003.
- Secretaria de la Función Pública, Lineamientos y criterios técnicos y operativos, subsecretaria de atención ciudadana, 2003.
- WITKER, Jorge, Metodología de la enseñanza del derecho, Colombia 1987.