



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
"ACATLÁN"**

**RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y MEDIOS DE DEFENSA EN
EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO FEDERAL**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO**

P R E S E N T A:

MARIA ALEJANDRA ESTRADA HERNANDEZ

ASESORA: LICDA. ALICIA LARA OLIVARES

MARZO, 2013



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.

*Si la justicia existe, tiene que ser para todos;
nadie puede quedar excluido,
de lo contrario ya no sería justicia.*

Paul Auster

*Dedico este trabajo a Juan Carlos Gutiérrez Muñoz
quien con su apoyo ha hecho posible el mismo.*

*A mi pequeña Nicolle Gutiérrez Estrada
y a mi madre Maricela Hernández Mejía
quienes con su cariño y paciencia motivan mi vida.*

A mis hermanos Ana Laura y Julio a quienes amo infinitamente.

Agradecimientos

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, por permitirme cursar la carrera de Derecho, ya que ello me brindó la oportunidad de trabajar y vincular los contenidos con la práctica profesional, con lo cual mi formación ha sido más sólida.

Expreso a la Lcda. Alicia Lara Olivares mi agradecimiento y amistad por la confianza y el apoyo brindado para que esta investigación llegara a buen fin. Destaca el hecho que este trabajo tuvo su origen en la discusión sobre diversos contenidos analizados en los cursos de Derecho Administrativo, que la Maestra Lara Olivares impartió durante mi estancia como estudiante en la FES Acatlán.

A mis profesores y sinodales Imelda Fernández Bucio, Nora Claudia Ortiz Mercado y Manuel Jorge Sánchez Pérez, por sus valiosas observaciones y comentarios que permitieron enriquecer en forma relevante los capítulos que integran esta tesis.

Específicamente, agradezco al Licenciado Rodolfo Alfredo Vélez Gutiérrez, porque sus observaciones me han aportado el entusiasmo para iniciar una nueva empresa.

Abreviaturas utilizadas.....	8
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO 1. LA FUNCIÓN PÚBLICA.....	13
1.1 Conceptos fundamentales	13
1.2 Naturaleza jurídica de la función pública	17
1.3 Régimen jurídico de la función pública	19
a) Derecho laboral burocrático	19
a. Artículo 123	20
b. Trabajadores de confianza	21
c. El contrato por prestación de servicios profesionales	22
b) Derecho disciplinario	24
2. El Servicio Público.....	25
2.1. Antecedentes	26
2.2. Concepto	28
2.3. Concepto Legal	28
2.4. Naturaleza jurídica	30
2.5. Sistema de Prestación de los Servicios Públicos	31
3. El Servidor Público.....	32
3.1 Concepto de servidor público	32
3.2 La actuación del servidor público	35
3.3 Clasificación de los servidores públicos	36
3.4 Los servidores públicos en el constitucionalismo mexicano	38
a) El servidor público en el Poder Ejecutivo Federal	39
b) El servidor público en el Poder Legislativo Federal	41
c) El servidor público en el Poder Judicial de la Federación	41
d) El servidor público en los órganos constitucionales autónomos	43
3.5 Deberes de los servidores públicos (Código de ética)	43
CAPÍTULO 2. MARCO JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	46
1. El concepto de responsabilidad.....	46
2. Aportes filosóficos.....	47
2.1 Henry Mazeaud, la responsabilidad objetiva	48
2.2 El concepto de responsabilidad en Kelsen	50
2.3 El concepto de responsabilidad en Hart	54

2.4	El concepto de responsabilidad en Ross	57
3.	La Responsabilidad como concepto jurídico fundamental.	62
3.1	Presupuestos generales	63
3.2	Hechos que dan lugar a la responsabilidad	65
3.3	El resultado	66
3.4	Elementos subjetivos de la responsabilidad	68
4.	Tipos de Responsabilidad.....	70
4.1	La responsabilidad pública	70
4.2	La responsabilidad penal	71
4.3	La responsabilidad civil	73
4.4	La responsabilidad política	76
4.5	La responsabilidad administrativa	79
4.6	La responsabilidad patrimonial	82
CAPÍTULO 3. EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO Y LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN		85
1.	Antecedentes históricos	85
2.	Marco jurídico vigente de la responsabilidad administrativa	99
a)	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	99
b)	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos .	100
c)	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	102
3.	Naturaleza del procedimiento administrativo disciplinario.	102
3.1	Sujetos de responsabilidad administrativa en el ámbito federal 105	
3.2	Obligaciones de los servidores públicos	106
3.3	Autoridades competentes para conocer sobre los procedimientos administrativos de responsabilidad	109
3.4	Las sanciones disciplinarias, su naturaleza, características y tipos 111	
3.5	Procedimiento disciplinario administrativo	114
4.	Medios de Impugnación	118
4.1	Antecedentes	119
4.2	Los medios de impugnación en la actualidad	120
4.3	Principios de los medios de impugnación	120
4.4	Elementos de los medios de impugnación	121
4.5	Distinción de los diferentes medios de impugnación	121

a) Recursos.....	121
b) Promoción de un ulterior proceso.....	122
c) Incidentes	123
d) Medios de impugnación autónomos.....	123
4.6 Clasificación de los medios de impugnación.....	124
4.7 La impugnabilidad de las resoluciones judiciales y la nulidad.....	127
5. Medios de defensa a favor de los servidores públicos.....	128
a) Recurso de Revocación.....	129
b) El Juicio Contencioso Administrativo	131
c) El recurso de reclamación	134
d) Juicio de Garantías	134
CONCLUSIONES.....	138
ÍNDICE TEMÁTICO	144
ÍNDICE DE CUADROS.....	146
BIBLIOGRAFÍA.....	147
LEGISLACIÓN	150
JURISPRUDENCIA.....	150
INTERNET.....	151

Abreviaturas utilizadas

IFE	Instituto Federal Electoral
LFRASP	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
LFRSP	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
LFPCA	Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo
OIC	Órgano Interno de Control
SFP	Secretaría de la Función Pública
TFJFyA	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

INTRODUCCIÓN

La conservación y fortalecimiento de las instituciones democráticas de un Estado, depende del grado de eficiencia con que se desempeñen sus gobiernos. Por ello es de suma importancia que cada gobierno legitime su función a través de un proceder ordenado, transparente y merecedor de la confianza de sus pueblos. Esta legitimación sólo es posible si se establece un sistema de rendición de cuentas, del balance moral y legal que resulta de sus actividades y del logro de los fines sociales.

Actualmente en el Estado democrático se han presentado algunas tendencias relevantes: la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad que los servidores públicos tienen de dar cuenta de las actividades que realizan. El primer aspecto remite a la obligación de informar, y el segundo se basa en los resultados de la gestión de los servidores públicos, para lograr satisfacer las demandas de los ciudadanos con los servicios o bienes que administran.

En este contexto el derecho ha funcionado como el instrumento de control por excelencia, sin él no se podría hablar de un Estado de derecho, ya que éste surge ante la necesidad de brindar a los ciudadanos un marco de certeza y seguridad jurídicas que incluya no sólo la protección entre los mismos individuos, sino que además brinde a los gobernados los medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades, y esto se hace a través del establecimiento del sistema de responsabilidades para las personas en quienes la ley deposita el ejercicio del poder público.

El propósito del sistema de responsabilidades de los servidores públicos es funcionar como un freno a la extralimitación o a la omisión en sus actividades o funciones a fin de sustituir los poderes arbitrarios por poderes jurídicamente controlados. Sin embargo, en algunos regímenes relativamente democráticos, utilizan al derecho como un instrumento de dominio en donde el derecho es poco claro y las normas son escasas o poco eficaces, lo que impide a los ciudadanos comprender el significado formal y real de las normas jurídicas, y con ello se fomenta la impunidad y la corrupción. Por el lado de

servidores públicos, la falta de claridad en el derecho puede provocar que el sistema de responsabilidades de los servidores públicos sirva como un instrumento discrecional que se aplica a los agentes públicos que resultan incómodos para el grupo dominante.

Si bien es cierto que la responsabilidad de los servidores públicos y el control de la administración pública pretenden inhibir la aparición de prácticas arbitrarias y corruptas en el servicio público, este proceso no resulta automático. Por lo que es necesario revisar no sólo las reglas formales y procedimientos que actualmente existen en materia de responsabilidad, sino además el grado de efectividad de las mismas y las reglas formales que existen en el ejercicio público.

El ámbito en que se observa un mayor desarrollo administrativo, es el relativo a los recursos federales, en éstos el control, la evaluación y seguimiento del gasto ha evolucionado hasta contar con dos Instituciones que tienen a su cargo el cuidado de la hacienda pública: la Secretaría de la Función Pública (recientemente desaparecida y sus atribuciones pasarán al órgano constitucional autónomo que se pretende crear), quien seguirá ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes hasta la creación del organismo señalado, y la Auditoría Superior de la Federación. La primera depende del Poder Ejecutivo y la segunda del Legislativo.

En el marco operativo de ambas entidades, se dan las auditorías y denuncias que son la base para las indagatorias que determinan las presuntas responsabilidades de los servidores públicos. En éstas se configuran las responsabilidades resarcitorias y sancionatorias, dentro de las cuales los servidores públicos cuentan con los siguientes medios de defensa: revisión que regula la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de reconsideración que regula la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, el de revocación y el juicio de lo contencioso administrativo que son regulados por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Estos últimos son los que se analizan en el presente trabajo.

En el desarrollo de los procedimientos que sustentan las revisiones y que dan sustento normativo y técnico para la imputación de posibles responsabilidades sean resarcitorias o sancionatorias, para los servidores públicos, es donde se identifican mayores desventajas, debido a que no se cuenta con ningún medio de defensa o de impugnación, para con el trabajo que llevan a cabo los auditores no obstante, de contar con mecanismos como son las confrontas o revisiones preliminares a las resoluciones definitivas.

El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos se integra por dos componentes, el primero tiene que ver con el marco jurídico y su aplicación en un contexto cada vez más demandante con el desempeño de los servidores públicos. El otro refiere a los medios de defensa con los que cuentan éstos para defenderse de resoluciones administrativas que carezcan de sustento normativo y técnico, pero con la pretensión de imputarles una responsabilidad sancionatoria o resarcitoria y en las cuales no existe procedimientos claros que les permitan incidir en los criterios que los Órganos Internos de Control, el Área de Quejas o el Área de Responsabilidades, consideran para optar por una presunta responsabilidad.

Asimismo, en el caso que se concrete la resolución para resolver que existe una responsabilidad administrativa, los medios de defensa con los que cuenta el servidor público, no son del todo confiables, y más aún si los titulares de los Órganos Internos de Control y el personal adscrito no cuenta con la experiencia y determinación de llevar a cabo un análisis exhaustivo de la ley, y de su aplicación. Por tanto el medio de defensa que debería de funcionar en esta primera estancia, debe recurrir a la segunda instancia con los costos y perjuicios que ello ocasiona al servidor público.

En este marco la hipótesis del presente trabajo *es que la normatividad existente no contiene los mecanismos necesarios para limitar y acotar el poder de los servidores público, al mismo tiempo que las posibles responsabilidades carecen en muchos de los casos, de sustento normativo y técnico, por lo que las resoluciones que se le imputan generalmente tienen un matiz político, al mismo tiempo que los medios de defensa existentes, no les permiten una*

adecuada defensa cuando se les imputa alguna responsabilidad administrativa resarcitoria o sancionatoria.

Para demostrar lo anterior, la presente investigación presenta un esquema en que se desarrolla el sistema de responsabilidad administrativa de los servidores públicos y los medios de defensa con que cuentan los servidores públicos y a los cuales pueden recurrir. Los temas se presentan en tres capítulos; en el primero se hace la exposición del marco conceptual, en él se abordan los principales conceptos necesarios para entender el significado de la función pública, el servicio público y el servidor público.

El segundo capítulo está enfocado al análisis de la responsabilidad administrativa desde la perspectiva de autores clásicos como son: Henry Mazeaud, Kelsen, Hart y Ross. Posteriormente se aborda a la responsabilidad desde el punto de vista jurídico y se describen los tipos de responsabilidad. En este apartado se destaca a la responsabilidad administrativa. Al final de este apartado se repasan los principales ordenamientos jurídicos.

El capítulo tres refleja el conocimiento sobre el procedimiento administrativo disciplinario y los medios de impugnación existentes, para la defensa de los servidores públicos. Se inicia con los antecedentes históricos del tema, los sujetos de responsabilidad, las obligaciones, las partes, las autoridades responsables para conocer de los procedimientos administrativos, el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, las sanciones disciplinarias, los medios de impugnación, para finalizar con las reflexiones en torno a las posibilidades reales que estos instrumentos les aportan a los servidores públicos para su defensa. Asimismo se presentan las conclusiones finales.



Capítulo I

La Función Pública

CAPÍTULO 1. LA FUNCIÓN PÚBLICA

Para adentrarnos en el régimen jurídico en el que está inmerso el servidor público es necesario partir de un marco conceptual que nos permita determinar la definición y alcances de los conceptos bajo los que se desarrollará el presente trabajo, éstos son administración pública, actividad pública, función pública, servicio público y servidor público.

1.1 **C**onceptos fundamentales

Administración

Andrés Serra Rojas, refiere que la administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas.¹

De esta definición se desprende que la administración es el esfuerzo coordinado de un grupo social para obtener un fin con la mayor eficiencia y el menor esfuerzo posibles. Su importancia radica en que la administración es imprescindible para el adecuado funcionamiento de cualquier organismo social ya sea público o privado.

Por lo anterior, la doctrina ha dividido el estudio de la administración en dos campos: privada y pública. La administración privada se refiere a aquella que se da con el fin de lograr directamente un beneficio particular, mientras que la administración pública se preocupa por el bien social.

Administración pública

Woodrow Wilson define a la administración pública como la parte más obvia del gobierno; es el gobierno en acción; es el lado ejecutivo, el operativo, el más visible del gobierno y, desde luego, es tan antigua como el gobierno mismo. Por su parte, Omar Guerrero considera que es la “actividad organizada del Estado”. En tanto José Juan Sánchez, señala que es el proceso dinámico que tiene como finalidad la satisfacción de las necesidades públicas

¹Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. 10ª edición, México, Porrúa, 1981, pp. 72-73.

reconocidas por el Estado. Asimismo Leonard White, asevera que la administración pública, en los términos más amplios consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de la política del Estado.² De acuerdo con él, la administración pública descansa en cuatro supuestos:

La administración es un solo proceso, sustancialmente uniforme en sus características esenciales en dondequiera que se le observe... el estudio de la administración debe partir de la gestión y no de los fundamentos de derecho... la administración sigue siendo primordialmente un arte, pero da importancia a la vigorosa tendencia a convertirla en una ciencia. La administración se ha convertido en el corazón del problema del gobierno moderno, y que seguirá siéndolo.³

Para White, el arte de la administración es la dirección, coordinación y control de muchas personas para realizar algún propósito u objetivo. Es un arte dinámico, que utiliza los recursos humanos y físicos de que se dispone en un sistema de administración, plegándolos a la consecución de una finalidad necesaria. Es en esa disposición central y general de fuerzas que pone el foco de acción, haciendo actuar coordinadamente elementos que con frecuencia están muy dispersos. Es un arte que penetra los niveles de organización y que mantiene unidas muchas profesiones, oficios y especialidades, cuyas aportaciones aunque igualmente necesarias no son de la administración, por tal motivo, el administrador es la persona que dirige, coordina y controla las actividades de los otros; su función es diferente, por ejemplo a la del médico, de un ingeniero; de un abogado; por lo tanto, de aquí se determina que todo empleado del Estado es un administrador.

Desde el punto de vista del derecho administrativo, hay quienes consideran a la administración pública como una persona jurídica. Al respecto Serra Rojas señala que el organismo más importante del Poder Ejecutivo

²White, Leonard D. *Introducción al Estudio de la Administración Pública*. México, Cía. Gral. de Ediciones S.A., 1964, p. 1.

³*Ibidem*, p. XIX.

Federal es la administración pública o conjunto de entes personalizados, regidos por el derecho administrativo.⁴

En contraposición Alfonso Nava Negrete afirma que la “administración no es un ente o sujeto de derecho y obligaciones, pero nominalmente encierra un conjunto de sujetos de derecho. La identificación de los sujetos de derecho bajo la denominación de administración pública hace perder de vista que son ellos y no ella los sujetos de derecho, en el sentido propio de este concepto”.⁵

De las definiciones anteriores se desprende que la administración pública es el conjunto de órganos a través de los cuales el Estado realiza actividades para satisfacer las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos y que subjetivamente identifica con las diferentes dependencias e instituciones que integran el Poder Ejecutivo. Por ello es que la administración pública puede ser analizada desde dos puntos de vista: el orgánico que tiene que ver con todos los órganos que integran al Poder Ejecutivo y el dinámico o funcional que tiene que ver con la actividad pública.

Desde el punto de vista orgánico, la administración pública está constituida por el conjunto de personas morales que cuentan con una estructura y competencia determinada, a los cuales se les encomienda la ejecución de la actividad del Estado.

Los órganos pueden pertenecer a la administración pública centralizada, que está constituida por el Poder Ejecutivo Federal, esto es el Presidente de la República, la Consejería Jurídica y las Secretarías de Estado; la administración descentralizada que está constituida por aquellos órganos que cuentan con personalidad jurídica y patrimonios propios, que aunque no dependen del Poder Ejecutivo Federal, lo auxilian en el ejercicio de sus atribuciones, aquí podemos encontrar a dependencias como el Instituto Mexicano del Seguro Social o Petróleos Mexicanos, en el caso de las empresas paraestatales. En el presente trabajo nos centraremos únicamente en los sujetos que pertenecen al poder Ejecutivo Federal.

⁴Serra Rojas, *op., cit.*, p. 71.

⁵Citado en Serra Rojas, *op., cit.*, p. 71.

Actividad pública

La actividad pública es un concepto genérico que comprende a toda la acción estatal que se lleva a cabo independientemente del Poder Público o del órgano del Estado que se trate.

La actividad pública está encaminada a realizar, decidir y ejecutar en forma concreta y práctica los fines del Estado contenidos fundamentalmente en la Constitución Política; estos fines son la conservación del Estado y su soberanía; la acción del Poder Público en sus relaciones con otras entidades públicas ya sean internacionales o de derecho interno; otro fin es mantener el orden jurídico y la seguridad interna e internacional, entre otros.⁶

Para llevar a cabo la actividad pública se requiere de personal administrativo eficiente e idóneo, para la atención de los servicios públicos y es entonces que nos acercamos a otro concepto que es el de función pública.

Concepto de función pública

El término función pública denota acción, actividad, y lo público es lo relativo al Estado, de lo que se desprende que la función pública es la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares.⁷

En 1959 la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el informe del Presidente de la Corte señaló lo siguiente⁸:

“Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica la soberanía e imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, situación ésta, de incorporación a la función pública,

⁶Acosta Romero, Miguel. *Teoría del Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 2002, p. 821

⁷Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. México, Noriega-Limusa, 1991, p. 145.

⁸Citado en Serra Rojas, *op., cit.*, p. 374.

que no ocurre tratándose de los servidores de los organismos descentralizados, quienes por su peculiar naturaleza quedan fuera de la órbita del poder público, dedicados a la realización de servicios públicos que no implican soberanía e imperio”.

El párrafo anterior nos da una idea general de lo que es la función pública, aunque hay que aclarar que al ser redactado en la década de los cincuentas, la misma legislación tenía una concepción diferente del alcance de la función pública.

Actualmente, la función pública se puede definir como la relación que existe entre el Estado y sus servidores, constituida por el conjunto de derechos, obligaciones y situaciones que les vinculan, actividades que el Estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares.⁹ Es decir, la función pública es la capacidad de acción que tiene cada servidor público, en el ámbito de su competencia¹⁰.

La base constitucional de la función pública, la encontramos en el Título Cuarto, en los Artículos del 108 al 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.2 Naturaleza jurídica de la función pública

A fin de comprender la naturaleza jurídica de la función pública, diversos teóricos desarrollaron algunas argumentaciones, en las cuales se observaba que le dan a ciertos aspectos mayor relevancia que a otros, en este sentido podemos referirnos a las siguientes teorías:

a) Teorías civilistas

Se basan en la exigencia de capacidad y consentimiento. Señalan que existen prestaciones recíprocas al proporcionar el empleado sus servicios a cambio de una compensación económica que recibe del Estado. En otras palabras, pretenden encajar las relaciones que surjan de la función pública dentro de los moldes del derecho civil tradicional al considerar que se trata de

⁹Delgadillo Gutiérrez, *Elementos de Derecho Administrativo. op. cit.*, p. 145.

¹⁰Martínez Morales Rafael I. *Derecho Administrativo. Segundo Curso*. México, Harla, 1991, p. 302.

un contrato de locación de obras, o de un contrato de mandato, según se trate la prestación del servicio.

b) Teoría del Servicio Obligatorio

Esta teoría sostiene que la relación del servicio no solamente es contractual, sino que ni siquiera se requiere el consentimiento del particular; que ella constituye una obligación que imperativamente se impone el Poder Público.

Esta tesis puede ser considerada como contraria a la libertad del hombre, razón por la cual sólo se admite excepcionalmente en el Artículo 5° Constitucional, al establecer que: “en cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta”.

c) Teoría contractual

Considera que la función pública nace de un contrato administrativo desde el momento en que existe un concurso de la voluntad del Estado que nombra y la de del nombrado que acepta, sin que importe que no haya una perfecta igualdad entre las partes, así como tampoco que la función o cargo no sean bienes de comercio, puesto que el objeto del contrato son los servicios y la remuneración que sí lo están, y sin que importe que el Estado fije previa y unilateralmente en la misma forma durante la prestación del servicio.

d) Tesis del acto condición

Considera que la función pública no es un acto unilateral, ya que no se puede imponer obligatoriamente, ni un contrato, porque él no origina situaciones jurídicas individuales. Entonces es necesario considerarlo como un acto diverso cuyas características son: la de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y por el efecto que origina dicho concurso de voluntades, que es, no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio) de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta

e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del Poder Público.

Este acto diverso que condiciona la aplicación del estatuto legal y que no puede crear ni variar la situación que establece dicho estatuto y que además permite la modificación de éste en cualquier momento sin necesidad del consentimiento del empleado, es el acto que la doctrina denomina acto-uniión.

Como puede observarse, la naturaleza de la incorporación de los servidores a la función pública es muy amplia; sin embargo, se puede decir que la incorporación parte de un acto-uniión o acto condición y que en el fondo lo que establece es la concurrencia de dos voluntades, la del Estado que nombra y la del particular que acepta el nombramiento, y se hace referencia al efecto jurídico que produce, de condicionar la aplicación al caso individual del particular que ingresa al servicio de las disposiciones legales preexistentes que configuran su estatus.

Esta incorporación del individuo a la función pública se origina esencialmente con el otorgamiento del cargo a través de un nombramiento, contrato, designación o elección y su aceptación.

1.3 Régimen jurídico de la función pública.

La función pública se sustenta básicamente en dos ramas del derecho: el derecho laboral burocrático y el derecho disciplinario

a) Derecho laboral burocrático

El derecho laboral burocrático es el sistema racional de normas jurídicas que tiene por objeto regular las relaciones de trabajo entre el Estado y los trabajadores al servicio del mismo.

Acosta Romero señala que este derecho, establece que las bases de justicia tiendan a equilibrar el disfrute de las garantías sociales por parte de los servidores públicos en el ejercicio y cumplimiento de las funciones, tareas y compromisos que corresponde al Estado, como representante general de la sociedad.¹¹

¹¹Acosta Romero, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*. México, Porrúa, 2002, p. 50.

Este derecho se funda en la protección de los derechos de los servidores como trabajadores frente al Estado-patrón atemperada por los fines perseguidos por éste en aras del interés social.

Su marco jurídico lo comprende: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 constitucional; la Ley Federal del Trabajo; los tratados internacionales; marco normativo estatal y municipal; leyes de seguridad social; leyes derivadas de la fracción XIII del Artículo 123 constitucional; reglamentos de trabajo; disposiciones administrativas y presupuestarias; decretos de creación aplicables; y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, principalmente.

En la Constitución Política, los Artículos que se relacionan con el derecho burocrático son el Artículo 5º que habla de la libertad de profesión sin distinción alguna en el tipo de trabajadores que tiene por destinatarios, y el Artículo 123, el cual destaca por haber consagrado por primera vez a nivel constitucional un derecho social¹².

a. Artículo 123

Originalmente el Artículo 123 no protegía a los trabajadores al servicio del Estado, fue hasta la reforma de 1960 cuando se creó el Apartado B integrado con XIV fracciones y, las XXXI fracciones anteriores pasaron a constituir el Apartado A.

Actualmente en el Apartado B se encuentran los trabajadores del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo y organismos descentralizados y su ley reglamentaria es la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

En el caso del Poder Judicial de la Federación, en la fracción XII del Artículo 123 Apartado B, señala que será el Consejo de la Judicatura Federal quien resuelva los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última. En tanto que la Ley Orgánica del

¹²Con la redacción de los artículos 3º 27 y 123, la Constitución Política Mexicana fue la primera legislación en el mundo en consagrar en su texto lo que posteriormente se conocería como el derecho social.

Poder Judicial de la Federación, en su Artículo 186 faculta al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten derivadas de conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores; así como del IFE y sus servidores.

Cabe destacar que el Artículo 123 excluye de su régimen a los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública; a quienes se desempeñen en el servicio exterior, en estos casos las relaciones jurídico-laborales son reguladas por sus propias leyes.

Por otra parte es importante resaltar que la regulación de los servidores al servicio del Estado, no sólo se encuentran en el Apartado B del Artículo 123 constitucional, existen otros servidores públicos que se encuentran regulados por el Apartado A, un ejemplo de ellos son las personas que trabajan en las universidades autónomas y ciertos organismos descentralizados y empresas paraestatales, a los cuales la ley los contempla dentro del Apartado A. Por ello, los trabajadores de las Universidades autónomas, la misma Constitución en su Artículo 3°, fracción VI, los enmarca dentro del Apartado A, por lo que su ley reglamentaria es la Ley Federal del Trabajo.

b. Trabajadores de confianza

Dentro de los Poderes de la Unión y órganos públicos también se encuentran los trabajadores de confianza, quienes desempeñan funciones de decisión y dirección además de que ostentan la representatividad del órgano al que pertenecen. Estos trabajadores, por la naturaleza de su trabajo, y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, quedan excluidos de esta norma. Sin embargo, por ser el trabajo un derecho constitucional, se apegan al Apartado B del Artículo 123 constitucional, los principios generales del Derecho, así como los criterios y jurisprudencias de la Suprema Corte de la Nación.

Cabe destacar que hasta el 10 de abril de 2003, fecha en que fue publicada la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración

Pública Federal, no existía ningún ordenamiento que regulara las relaciones laborales entre el Estado y sus empleados de confianza.

c. El contrato por prestación de servicios profesionales

Existe otra categoría que está integrada por personas que prestan sus servicios mediante contrato civil o que se encuentran sujetos al pago de honorarios. Estas personas quedan regidas por las cláusulas contractuales en el mismo contrato.

Es importante señalar que estos trabajadores aunque prestan sus servicios al Estado, no son sujetos de la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos. Su régimen contractual está regulado por el Código Civil Federal a través de un contrato denominado contrato por prestación de servicios profesionales.

Para hablar de esta modalidad tenemos que remitirnos al sexenio de Vicente Fox, quien durante su administración y siguiendo las políticas de adelgazamiento del Estado, llevó a cabo esta nueva forma de contratación del personal al servicio del Estado, a través de la cual se ha evitado generar obligaciones laborales en las dependencias gubernamentales.

Este esquema está reglamentado por el Código Civil Federal que su Título Décimo, Capítulo II, Artículos del 2006 al 2615 establece las características de este contrato. En el Artículo 2607 se refiere a los honorarios que debe cobrar el profesionista; el 2608, habla de la capacidad y el contenido del mismo. Por lo anterior de acuerdo con Juan Francisco Vega Ruiz¹³ define a esta figura como

Un contrato por virtud del cual una de las partes llamada profesionista, mediante una remuneración que toma el nombre de honorario, se obliga a desempeñar en beneficio de la otra, a la que podríamos llamar, el cliente, ciertos trabajos que requieren una preparación técnica y, en ocasiones un título profesional para su ejercicio.

¹³Vega Ruiz, José Francisco. *El daño moral en el servidor público federal por el juicio de responsabilidad*. México, Montealto, 2008, p. 70.

El haber retomado esta figura del derecho civil en un tema de derecho administrativo es de suma importancia, debido a que existen tesis jurisprudenciales en donde consideran la existencia de la relación laboral aun cuando se les contrate bajo esta modalidad, tal es el caso que expone la jurisprudencia 2ª./j.76/98 que señala lo siguiente:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL VÍNCULO LABORAL SE DEMUESTRA CUANDO LOS SERVICIOS PRESTADOS REÚNEN LAS CARACTERÍSTICAS PROPIAS DE UNA RELACIÓN DE TRABAJO. AUNQUE SE HAYA FIRMADO UN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES.

Trabajadores al servicio del Estado. Si demuestran que han venido prestando servicios a la dependencia estatal por designación verbal del titular, tienen acción para demandar la expedición del nombramiento o inclusión en las listas de raya, y en su caso todas las demás acciones consecuentes. Así como de la ejecutoria dictada en Contradicción de tesis 96/95 de la que derivó, se advierte que aun cuando no se exhiba el nombramiento relativo o se demuestre la existencia del vínculo laboral entre una dependencia estatal y la persona que le prestó servicios se da, cuando se acredita que los servicios prestados reúnen las características propias de una relación laboral. En ese sentido, si se acredita lo anterior, así como que en la prestación del servicio existió continuidad y que el trabajador prestó sus servicios en el lugar y conforme al horario que se le asignó a cambio de una remuneración económica, se concluye que existe un vínculo de trabajo, sin que sea obstáculo que la prestación de servicios se haya originado con motivo de la firma de un contrato de prestación de servicios profesionales, pues no es la denominación de ese contrato lo que determina la naturaleza de los servicios prestados al Estado, de tal suerte que si estos reúnen características propias del vínculo laboral entre el Estado y sus trabajadores, éste debe de tenerse por acreditado.

Sobre la tesis jurisprudencial anterior, cabe mencionar que si bien es cierto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se fundamenta en la teoría relacionista para determinar la existencia del vínculo laboral aún cuando exista un contrato de prestación de servicios profesionales, ello no quiere decir que los trabajadores contratados bajo este régimen contractual se consideren como servidores públicos.

En todo caso, primero tendrían que promover un juicio por medio del cual acreditaran la relación laboral y entonces estarían sujetos a los derechos, pero también a las obligaciones que se establecen para los servidores públicos. En caso contrario, continuarán observando lo establecido en el Código Civil.

Como puede observarse, en materia laboral, los servidores se encuentran ante diversos regímenes laborales, uno que contempla la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, otro que se refiere a los sujetos que se encuentran regulados por sus leyes respectivas, otro que es el de los empleados de confianza quienes al quedar excluidos de la ley arriba burocrática, forman una categoría especial en donde establecen limitativamente su derecho a las medidas de protección al salario y beneficios de la seguridad social y los últimos que se rigen bajo el derecho civil.

b) Derecho disciplinario

Consiste en el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los servidores públicos, las cuales están fundamentadas en la facultad de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, con arreglo a lo dispuesto por los Artículos 89, fracciones I y II, y 90 constitucionales, que establecen un sistema de sanciones a efecto de que la actuación de los servidores públicos se ajuste a los valores tutelados, establecidos en el Título Cuarto de la Constitución, así como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), que establece los procedimientos para la imposición de dichas sanciones.

El derecho disciplinario fue considerado por mucho tiempo como parte el derecho laboral burocrático. Sin embargo, a partir de la reforma constitucional de 1982, este derecho consiguió su autonomía.

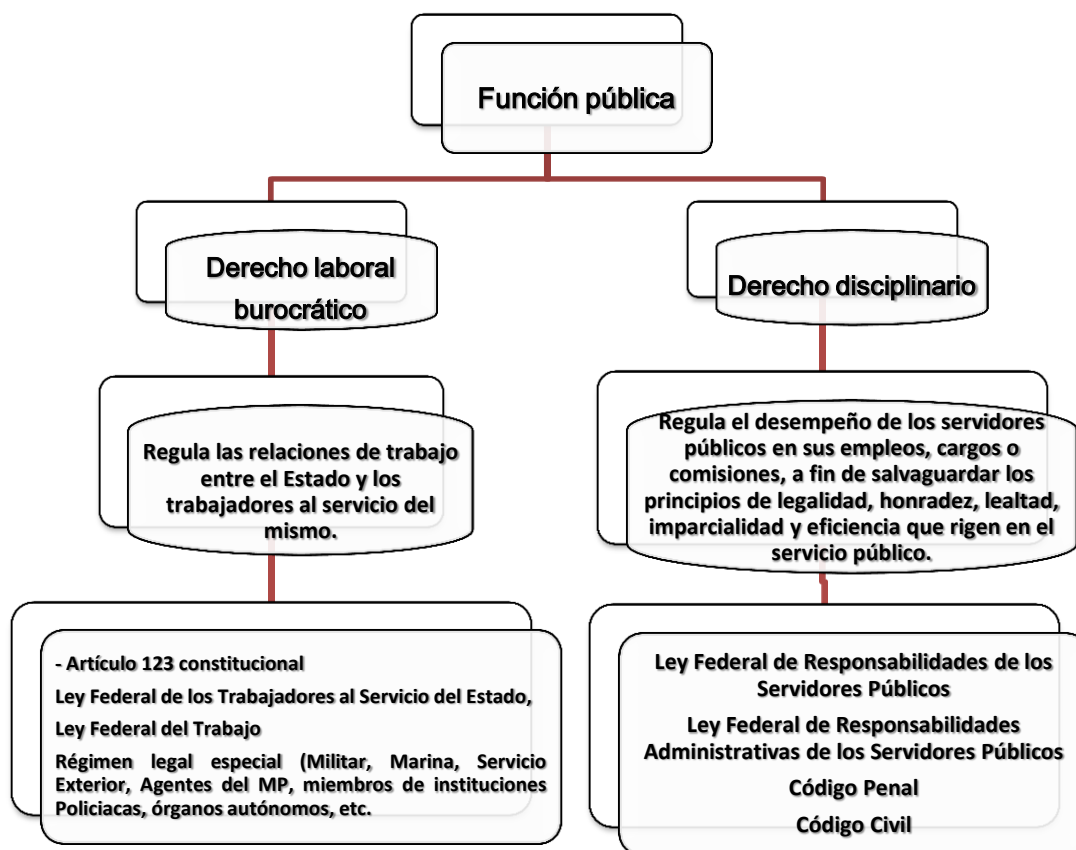
Arturo García Torres¹⁴ señala que el derecho disciplinario, se produce por el estado especial de sujeción del servidor público hacia el ente público, derivado de su particular posición, en tanto participa en el ejercicio del Poder, lo que implica una potestad pública a favor del Estado con el objeto de lograr la preservación del orden y con ello el cumplimiento de sus fines con miras a las satisfacción del interés general que constituye su fin último.

Este estatus no es homogéneo, pues dependerá de la posición que guarde el servidor, es decir, del tipo de trabajo, del nivel en que se desempeñe, del órgano al que pertenezca, entre otros.

¹⁴García Torres, Arturo. *Responsabilidad de los Servidores Públicos. Poder Judicial de la Federación*. México, Porrúa, 2008, pp. 4,5.

A decir de Luis H. Delgadillo¹⁵, lo que busca el derecho disciplinario, es el debido ejercicio de la función pública, cuyo contenido fue determinado previamente en el ordenamiento jurídico, por lo que no puede ser materia de acuerdo entre las partes, sino que se manifiesta en razón del interés general de que el poder del Estado se ejerza correctamente. Es importante distinguir que el derecho laboral burocrático regula las relaciones obrero-patronales entre el Estado y sus empleados y que se caracterizan por su contenido prestacional. En el siguiente cuadro se puede observar el régimen jurídico vigente que comprende la función pública:

CUADRO 1. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA



FUENTE: Elaboración propia, con base en la legislación vigente.

2. El Servicio Público

La producción de los servicios públicos ha sido una tarea que se le ha encomendado al Estado. Para ello éste desarrolla una actividad, la cual se encuentra integrada por recursos humanos, recursos financieros, técnicos y

¹⁵Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. México, Porrúa, 2005. pp. XV

presupuestales para que se puedan generar con la calidad, cobertura y costo eficiencia que la ciudadanía demanda. En este marco se encuentra la actividad que desempeñan los servidores públicos y que es el vínculo con el cual se relaciona con la autoridad y con la colectividad, a este espacio se le ha denominado servicio público.

2.1. **A**ntecedentes

Los seres humanos tenemos necesidades esenciales que debemos satisfacer. Estas necesidades individuales al juntarse forman las necesidades sociales o colectivas. En un principio las necesidades fueron directamente satisfechas por los mismos particulares, aunque la organización política se vio obligada a vigilar y fomentar su desarrollo. Con el paso del tiempo, hubo la necesidad de crear una organización cuya actividad se encaminara a la satisfacción de las necesidades colectivas, principalmente en la forma de servicios públicos o mediante órdenes dirigidas para que se cumplieran los fines del Estado.

Fue en 1790, cuando en Francia comenzaron los primeros indicios del concepto de servicio público. Este concepto apareció como un criterio de interpretación de la regla de la separación de las autoridades administrativas de las judiciales, consagrada en la ley 16-25 de 1790 y en el decreto del Fructidor año III, que prohibía a los tribunales judiciales el conocimiento de litigios administrativos. Esta prohibición hecha a los tribunales civiles de conocer de asuntos de la administración condujo a admitir la existencia de una jurisdicción destinada a juzgar las diferencias administrativas.

A decir de Acosta Romero,¹⁶ el problema delicado era el de los límites de la competencia de la jurisdicción administrativa y la forma como se interpretaba la regla de la separación, de la cual derivaba el fundamento y la razón por la que se instauró la jurisdicción administrativa, así como los motivos por los que se aceptó que un derecho especial se aplicara a la administración.

A mediados del siglo XIX, la regla de la separación de poderes era interpretada en el sentido de prohibir absolutamente a los tribunales judiciales

¹⁶Acosta Romero, Miguel, *Teoría General de Derecho Administrativo*, op. cit., p. 984.

conocer de cualquier materia del contencioso administrativo. A finales del mismo siglo, se acentuó la conveniencia de regular los servicios públicos y se fijaron normas para su organización aunque sin una teoría que los definiera con claridad.

De esta forma se tiene que de una interpretación jurisprudencial destinada a resolver conflictos de competencia, derivó la noción de servicio público sin que los propios tribunales franceses tuvieran la intención de determinar dicho concepto.

En consecuencia, la noción de servicio público tiene un origen inspirado, fundamentalmente en la jurisprudencia de los tribunales administrativos franceses, ya que en la legislación francesa no aparece la definición de servicio público y los parámetros que utiliza son: a) cumplimiento de una misión de interés general; b) en condiciones exorbitantes del derecho común, y c) bajo la autoridad y control de una colectividad pública.¹⁷ Sin embargo, aunque no están definidos explícitamente, tanto la jurisprudencia como la legislación inciden en que habrá servicio público cuando la actividad sea realizada por un ente público.

En la actualidad el servicio público tiene las siguientes características¹⁸:

- a) Se puede prestar por el Estado o por los particulares.
- b) Puede prestarse con o sin propósito de lucro por el Estado o los particulares
- c) Es de naturaleza administrativa o económica (industrial o comercial), y
- d) Su régimen jurídico es de derecho administrativo, aunque no exclusivamente; también se pueden aplicar normas de derecho privado.

Esto derivó en que el Estado se convirtiera en lo que se denomina Estado-empresario, iniciando el auge de las empresas gubernamentales prestadoras de todo tipo de servicios, que no necesariamente revestían la característica de públicos en sentido formal; es decir, no estaban contemplados por la norma fundante del país del que se trate, pero que gozaban de esa particularidad, en virtud de formar parte del Estado. Por ejemplo; en algunos

¹⁷Acosta Romero Miguel, *Teoría General de Derecho Administrativo, op., cit.*, p. 987.

¹⁸Yanome Yesaky, Mauricio. *El concepto de Servicio Público y su régimen jurídico en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2544/31.pdf>. (referencia tomada el 30 de agosto de 2012)

países, había negocios como cines, servicios bancarios y turísticos, automóviles, entre otros, que eran propiedad del Estado, pero que no pueden ser considerados como servicios públicos, porque en su origen el servicio público, tiene como principal objetivo, satisfacer una necesidad colectiva de la sociedad.

2.2. **C**oncepto.

El profesor Eduardo Castrejón¹⁹ señala que el servicio público es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individuales, sujetas a un régimen de Derecho Público que determina los principios de regularidad, uniformidad, educación e igualdad.

Andrés Serra Rojas²⁰, por su parte, define al servicio público como una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regulada, continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.

2.3. **C**oncepto Legal.

El Glosario de Términos de Auditoría, Control y Responsabilidad emitido por la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto define al servicio público como “toda prestación concreta que tiende a satisfacer necesidades y que es realizada directamente por la administración pública o por los particulares mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal, en las que se determinan las condiciones técnicas y económicas en que deben prestarse, a fin de asegurar un menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia”.²¹

En la actualidad, la legislación mexicana no contempla un concepto legal de servicio público. No obstante lo anterior, desde la Carta Magna se hace

¹⁹ Castrejón García, Gabino Eduardo. *Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos*. 2ª edición, México, Cárdenas, Velasco Editores, S.A. de C.V., 2004, p. 114.

²⁰ Serra Rojas, Andrés. *Tratado de Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 1993, p. 102

²¹ Citado en Monserri Ortiz Soltero, Sergio. *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*. México, Porrúa, 2007, p. 4.

referencia al mismo, por ejemplo, la Constitución Política de los Estados Unidos, en su Artículo Tercero, párrafo primero y sus fracciones III, IV y V se refieren al servicio de enseñanza o educación impartida por el Estado; la fracción VI, por su parte se refiere al servicio de enseñanza o educación impartida por los particulares mediante autorización del Estado. El Artículo 27, fracción VI señala: “los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos”.

Asimismo el Artículo 73, fracción XXV establece: “Así como dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público buscando unificar y coordinar la educación en toda la República”. En la fracción XXIX dice: “Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación. En este sentido también, el Artículo 123, Apartado A en su fracción XVIII señala: “en los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión del trabajo”.

Las diversas leyes federales se refieren al servicio público desde la concepción propia de la materia que abordan. Por ejemplo, la Ley Federal del Trabajo, en su Artículo 455, ahora derogado, definía al servicio público como: “los de comunicaciones y transportes, los de gas, los de luz y energía eléctrica, los de limpia y los de aprovisionamientos y distribución de aguas destinadas al servicio de las poblaciones, los sanitarios, los de hospitales, los de cementerios y los de alimentación cuando se refieran a artículos de primera necesidad, siempre que en este último caso se afecte alguna rama completa de los servicios”. En la actualidad, el Artículo 466, menciona los servicios que el trabajador seguirá prestando en casos de huelga. La Ley General de Educación, se refiere al servicio público en el ámbito educativo. En otros ordenamientos tales como: La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, abrogada, decía: “Para los efectos de esta ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma

continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de este servicio es de interés colectivo”.

2.4. Naturaleza jurídica

Existen diversas teorías que explican la naturaleza jurídica del servicio público; sin embargo, las más representativas son:

a) Criterio subjetivo u orgánico

Esta teoría se basa en la persona que atiende al servicio público, esto es, si es el Estado o alguno de sus organismos, indudablemente nos encontramos ante un servicio público. Este enfoque es típico de la primera etapa de formación del concepto, en la cual existía una identificación absoluta entre el órgano y la actividad. Uno de sus principales representantes es Leon Dugüit, quien define al Estado como el conjunto de servicios públicos que prestan los gobernantes a la sociedad. Lo cual plantea que toda actividad estatal constituye en sí un servicio público.

b) Criterio material

Este enfoque se basa en la naturaleza de la actividad, la cual debe de ser de interés general y otorgada mediante prestaciones concretas e individualizadas. A su vez, el interés general deriva de una necesidad colectiva que para su satisfacción requiere de la citada actividad, la cual, en sí misma, constituye un servicio público.

Esta manera de concebir al servicio público deviene de la irrupción de personas distintas al Estado en la prestación de servicios. Sin embargo, conforme a este nuevo criterio la definición del servicio se complicó más, ya que existe una amplia gama de opiniones respecto al número de las necesidades colectivas que merecen ser satisfechas por un servicio público y en relación a su naturaleza misma, es decir, si son o no son necesidades colectivas.

c) Criterio formal

Este criterio es el más utilizado, ya que aun cuando no complace a todos, por ser limitante en exceso, sí alcanza una nota de infalibilidad al

reconocer como un servicio público única y exclusivamente a los que la ley les atribuye tal carácter. Este enfoque resalta porque es muy práctico pero poco científico.

2.5. Sistema de Prestación de los Servicios Públicos

Existen básicamente dos rubros bajo los cuales son otorgados los servicios públicos a los particulares, éstos se dan a través de la administración directa y la administración indirecta. En la primera el Estado se hace cargo, por medio de sus órganos administrativos, de producir determinados servicios públicos, y de esa manera asegura su dirección y funcionamiento. Por lo que respecta al segundo sistema (administración indirecta), el Estado cede o concesiona a los particulares la facultad de prestar determinados servicios. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión).

Entre las características del servicio público encontramos que:

- Es una actividad, encaminada a una finalidad.
- Esa finalidad es la satisfacción de necesidades de interés general que regula el derecho público, pero que, en opinión de algunos tratadistas, no hay inconveniente en que sea de derecho privado.
- La actividad puede ser realizada por el Estado o por los particulares (mediante concesión).
- El régimen jurídico que garantice la satisfacción, constante y adecuada de las necesidades de interés general, régimen jurídico que es de derecho público.

Existen diferentes sistemas de prestación de los servicios públicos, los cuales son:

- 1) Dejar a la iniciativa privada el establecimiento y explotación de los servicios públicos.
- 2) Concesión de las mismas a los particulares.
- 3) El de Economía mixta o de empresas de participación estatal.
- 4) Intervención absoluta del Estado en los servicios públicos.

Actualmente, en la organización administrativa la tendencia es que la prestación de los servicios se haga a través del Poder Público, y la administración interviene en otros servicios públicos a través de participación estatal.

3. El Servidor Público

En el apartado anterior veíamos la evolución del servicio público, el cual ha pasado de ser una actividad exclusiva del Estado a una actividad que también pueden desarrollar los particulares a través de la figura de la concesión. Por ello es fundamental la conceptualización del término servidor público para identificar a las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión y así poder demandar, dentro del marco legal fijado, el cumplimiento de las obligaciones que les son inherentes.

3.1 Concepto de servidor público

Para efectos de responsabilidades, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica, en su Artículo 108 a quiénes se les debe reputar como servidores públicos, entre los que destacan los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral.

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

A nivel estatal, se encuentran los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, que serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

No obstante la descripción anterior ni la Carta Magna ni ningún otro ordenamiento federal que regulan la conducta de los servidores públicos definen lo que debe de entenderse como tal. En la doctrina es donde encontramos algunas definiciones.

De acuerdo con Miguel Marienhoff²², *el servidor público es toda persona que realiza o contribuye a que se lleven a cabo las funciones estatales*. Esta definición es muy ambigua, ya que la función estatal no sólo es llevada por el Estado sino también por particulares.

Monserrit Ortiz²³ considera como servidor público a *aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico- laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión*.

De las definiciones anteriores la más acertada es la que propone Monserrit Ortiz, primero porque es únicamente a través del nombramiento cuando se puede determinar el momento en que inician las obligaciones del servidor público, y en segundo lugar, porque se da certeza que el servicio público lo está ejerciendo alguno de los órganos del poder público.

Cabe destacar que no en todos los casos los servidores públicos cuentan con un nombramiento o bien, no es necesario verificar la legalidad del mismo para acreditar su carácter. Al respecto se mencionan las siguientes tesis:

SERVIDORES PÚBLICOS, COMPROBACIÓN DEL CARÁCTER DE. Para acreditar el carácter de servidores públicos de los acusados, no es la prueba documental correspondiente a sus respectivos nombramientos, la única para demostrar el elemento a que se refiere el Artículo 222, fracción I, del Código Penal Federal, sino que basta que por cualquier medio se constate, de manera indubitable, que se está encargado de un servicio público. Amparo en revisión 44/86. Respecio Mejorada Hernández y coagraviado. 10 de marzo de 1986. Unanimidad de votos. Ponente Raúl Murillo Delgado.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época. Volumen 205-216 Sexta Parte. Pág. 491. Tesis Aislada.

²²Marienhoff, Miguel S. "Tratado de Derecho Administrativo", tomo III-B, 3ª, Buenos Aires, Argentina. Abeledo-Perrot, 1983, p. 8. Citado en García Torres, Arturo. *Responsabilidad de los Servidores Públicos Poder Judicial de la Federación*. México, Porrúa, 2008, p. 1.

²³Monserrit, *op., cit.*, pp. 4 y 5.

Con esta tesis, la Corte considera que es prueba suficiente la convalidación del superior jerárquico para tener por demostrado y que se es servidor público. Sin embargo, pese a ese criterio jurisprudencial, todo servidor público debe de gozar de un nombramiento que dé certeza jurídica tanto a la persona como a la dependencia o entidad gubernamental de la relación que los une.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ESTUDIO SOBRE SU EXISTENCIA NO IMPLICA VERIFICAR LA LEGALIDAD DEL NOMBRAMIENTO QUE LES FUE OTORGADO, PUES PARA QUE SEAN SANCIONADOS BASTA QUE SE DEMUESTRE, A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO RESPECTIVO, QUE SU CONDUCTA ES CONTRARIA A LAS OBLIGACIONES Y PRINCIPIOS QUE LES IMPONEN LA LEGISLACIÓN EN LA MATERIA Y TODOS AQUELLOS ORDENAMIENTOS QUE NORMEN SU ACTUACIÓN. Para que un servidor público pueda ser sancionado por responsabilidad administrativa basta que se demuestre, a través del procedimiento administrativo respectivo, que su conducta es contraria a las obligaciones y principios que le imponen la legislación de la materia y todos aquellos ordenamientos que normen su actuación, sin que el estudio sobre la existencia de tal desempeño irregular implique verificar la legalidad del nombramiento que le fue otorgado, pues lo cierto es que durante el tiempo en que desarrolló las actividades relativas a su cargo lo hizo al amparo del mencionado documento y ello le obligaba a acatar los lineamientos que rigen las actividades propias del empleo conferido. Considerar lo contrario implicaría que las personas que faltaren a su obligación de respetar la ley al desarrollar una actividad pública, argumentaran que su nombramiento carece de determinados requisitos legales para evadir su responsabilidad, lo que se traduciría en la imposibilidad de sancionar las prácticas contrarias a los principios constitucionales que rigen el servicio público.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. I.7o.A.705 A

Amparo en revisión 42/2010. Hugo Armando Rosas Medina. 21 de abril de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XXXII, Julio 2010. Pág. 2071. Tesis Aislada.

De lo anterior se concluye que en los casos en que por alguna causa el servidor público no goce del documento en donde fehacientemente conste su nombramiento o designación, o que especifique sus funciones, su carácter puede acreditarse con cualquier acto que dé certidumbre de la función que está desempeñando.

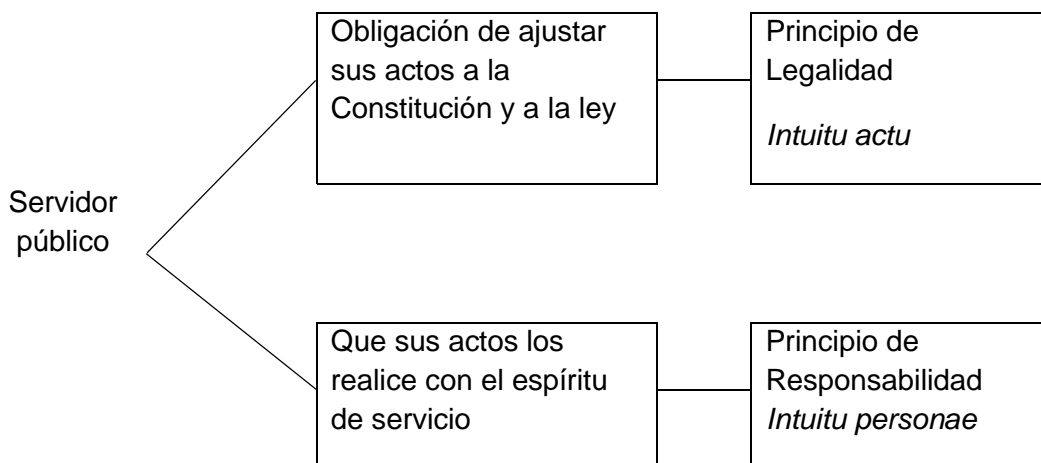
3.2 La actuación del servidor público

Una vez que se ha identificado al servidor público –persona física- como parte integrante del órgano estatal, se plantean diferentes cuestiones respecto de la situación del empleado público frente al Estado. Lo anterior debido a que el servidor público no obstante que es un elemento existencial del Estado, sigue siendo un individuo con su propia esfera de derechos, obligaciones e intereses particulares, quien puede expresar su voluntad, en ejercicio de sus derechos y obligaciones y no la del Estado.

Al respecto el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, en su obra Derecho Constitucional²⁴, señala que un servidor público está ligado con los gobernados a través de dos principales nexos jurídicos: el que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la Constitución y a la ley, y el que consiste en realizarlos honestamente con el espíritu de servicio.

En el siguiente cuadro se presenta los nexos jurídicos a los que hace referencia el Dr. Burgoa.

CUADRO 2. EL SERVIDOR PÚBLICO



Fuente: Elaboración propia con base en Castrejón García, Gabino Eduardo. *Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos*. 2ª Edición, México, Cárdenas, Velasco Editores, S.A. de C.V., 2004.

²⁴Citado en Castrejón García, Gabino Eduardo. *Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos*. 2ª edición, México, Cárdenas, Velasco Editores, S.A. de C.V., 2004, pp. 6 y 7.

En el primer caso, dichos actos están sometidos al principio de legalidad *lato sensu*, o sea de constitucionalidad y de legalidad *stricto sensu* y en el segundo al de responsabilidad. Ambos principios, aunque tienen distintas órbitas de operatividad, se complementan puntualmente, ya que al violarse la legalidad, los actos de autoridad en que la violación se cometa, son susceptibles de impugnarse por los medios, juicios y procesos o recursos que en cada Estado democrático existan y al quebrantarse el de responsabilidad, el funcionario público que lo infrinja se hace acreedor a la imposición de las sanciones que constitucional o legalmente estén previstas.

3.3 Clasificación de los servidores públicos

Los servidores públicos han sido llamados de diversas formas: altos funcionarios, funcionarios, trabajadores al servicio del Estado, burócratas, empleados, servidores, entre otros.²⁵ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos utiliza diversos términos para referirse a sus empleados: funcionarios, trabajadores, servidores públicos y empleados. Con relación al Poder Legislativo, en los Artículos 74 y 77 se refieren a los jefes y demás *empleados* de la Contaduría Mayor de Hacienda y de ambas Cámaras. Con relación al Poder Ejecutivo, el Artículo 89, fracción II faculta al Presidente de la República para nombrar y remover libremente a sus colaboradores inmediatos. Con respecto al Poder Judicial, los Artículos 94 y 102, mencionan los conceptos empleados y funcionarios. El Artículo 123, por su parte, habla de los trabajadores y el Artículo 128 se refiere al juramento constitucional de los funcionarios en tanto que el Título Cuarto se refiere a los servidores públicos.

Entre las clasificaciones que existen de los servidores públicos, Monserrit Ortiz expone las siguientes:²⁶

- a) De acuerdo con las prerrogativas constitucionales y en la forma en que son nombrados los servidores públicos, se pueden clasificar en funcionarios y empleados:

²⁵Hasta antes de la Reforma de 1982, el Título Cuarto de la Constitución Política, hacía referencia al funcionario público. A partir de esta reforma cambia este concepto por el de servidor público, en aras de establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión.

²⁶Monserrit, *op. cit.*, pp. 6-16.

- ❖ **FUNCIONARIOS.** Son quienes ejercen ciertos niveles de jerarquía en los actos de gobierno y en los actos de autoridad. Esta clasificación a su vez se divide en:
 - Funcionarios electos. Son los funcionarios de elección popular que se renuevan periódicamente.
 - Funcionarios designados. Son los servidores públicos que han sido seleccionados por otros de más alta jerarquía o por los miembros de otro poder público, por ejemplo, los Ministros de la Suprema Corte, quienes son seleccionados por la Cámara de Senadores de una terna que presenta el Presidente de la República.
 - Que gozan de inmunidad procesal. Son aquellos funcionarios que mientras duren en su encargo, no puede ser ejercida en su contra acción penal, salvo sea declarada la procedencia de la querrela o denuncia penal.
 - Que no gozan de inmunidad procesal. Son aquellos que no gozan de dicha prerrogativa; es decir, pueden ser procesados penalmente sin que previamente deba incoarse el procedimiento para la declaración de procedencia.
- ❖ **EMPLEADOS.** Para distinguir al empleado, se han utilizado las diferencias fundamentales con respecto a los funcionarios y que son la duración del empleo; la retribución; sus facultades de mando y decisión y sus facultades constitucionales o legales.

b) Otra clasificación es la que utiliza la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que divide a los trabajadores en:

- ❖ **TRABAJADORES DE CONFIANZA.** Son los que desempeñan funciones de dirección (implican poder de decisión en el ejercicio del mando), inspección, vigilancia y fiscalización, manejo de fondos, auditoría; control directo de adquisiciones, etcétera.
- ❖ **TRABAJADORES DE BASE.** Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no

serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.

c) Una clasificación más es la que se determina por los grados de responsabilidad y de autoridad que ostentan ciertos servidores públicos de mayor jerarquía y se divide en:

- ❖ EMPLEADO. En términos generales, todos los servidores públicos son empleados o trabajadores en tanto que desarrollan una actividad física o intelectual a cambio de una contraprestación determinada que se perfecciona en su salario.
- ❖ ENCARGADO. Es el servidor público que ostenta un cargo de naturaleza temporal y que está sujeto o condicionado a la voluntad del superior jerárquico que lo designó.
- ❖ COMISIONADO. Es el servidor público que desempeña una comisión. La comisión es una especie del encargo y derivación de la relación que nace del empleo o del cargo, ya que no puede ser comisionada aquella persona que no tenga un nombramiento previamente expedido por la autoridad competente.

3.4 Los servidores públicos en el constitucionalismo mexicano

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 40 establece como forma de organización política del Estado Mexicano la de una república representativa, democrática y federal.

El Estado federal mexicano se integra por 31 estados y un Distrito Federal. La forma de gobierno del Estado Mexicano tiene como base el principio de división de competencias entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como instancias diferenciadas de autoridad cuyas facultades y atribuciones se encuentran jurídicamente reguladas y delimitadas.

A partir de 1990 se ha presentado un fenómeno en México ante el surgimiento de instituciones a las que las leyes, la política y parte de la doctrina, les llamaron “autónomos” y con toda intención colocan su base constitucional fuera de los capítulos relativos a los tres poderes de la Unión.

a) **El servidor público en el Poder Ejecutivo Federal**

En México, la forma de gobierno es presidencial, esto es, la jefatura y conducción del gobierno son responsabilidad del Titular del Ejecutivo Federal: el Presidente de la República, quien es designado mediante elección directa y por sufragio universal cada seis años.

De acuerdo con el Artículo 90 de la Constitución Política, base constitucional de este Poder de la Unión, la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal. La administración pública centralizada está integrada por 18 Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y su función principal es el despacho de los asuntos de orden administrativo.²⁷

Por lo que respecta a la administración pública paraestatal, el Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Paraestatal, señala que son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o por decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Dentro de la Administración Pública Paraestatal se encuentran organismos descentralizados sectorizados como son: Petróleos Mexicanos, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Servicio Postal Mexicano, Comisión Federal de Electricidad, Fondo de Cultura Económica, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, la Casa de Moneda de México, Financiera Rural, Lotería Nacional para la Asistencia Pública, y organismos descentralizados no sectorizados entre los que se encuentran el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

²⁷La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, contempla a esta dependencia como parte integrante del Poder Ejecutivo Federal. Sin embargo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que las dependencias de la Administración Pública Centralizada son: las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos (que actualmente ya no existen) y la Consejería Jurídica, aunque en el sitio web de la Presidencia <http://www.presidencia.gob.mx/gobierno/estructura-del-gobierno-federal/>, se considera a la Procuraduría General de la República como parte de la Administración Pública Federal. (Referencia tomada el 4 de septiembre de 2012)

También se encuentran las empresas de Participación Estatal Mayoritaria entre las que destacan, Notimex S.A. de C.V., Banco de Crédito Rural, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banobras, Nacional Financiera, Distribuidora Conasupo, entre otros.

Otra figura que aparece dentro de la administración pública es la de los órganos desconcentrados. La desconcentración consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores a favor de los órganos que están subordinados a ellas.

En cuanto a los servidores públicos²⁸ que integran al Ejecutivo Federal, se encuentran aquellos que integran la planta de la Presidencia de la República, los que el nombramiento deba ser aprobado por el Presidente de la República, los que ocupen los puestos de dirección con facultades de decisión o poder de mando, los valores federales, cuando tengan la facultad de disponer de ellos, determinando su aplicación y destino, los auditores que dependan presupuestalmente de las áreas de auditoría, los que tengan el control directo de las adquisiciones y compras, los que sean responsables de autorizar el ingreso y salida de bienes o valores y su destino o baja y alta en inventarios, se dediquen a la investigación científica, siempre que tengan facultades para determinar el sentido y forma de la investigación, brinden asesorías o consultoría a Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Coordinadores Generales o Directores Generales en las dependencias o entidades de la administración pública federal, estén adscritos presupuestalmente a las ayudantías o Secretarías, los secretarios particulares de los Subsecretarios, Oficiales Mayores, Coordinadores Generales o Directores Generales en las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, los agentes del Ministerio público Federal y del Distrito Federal, los agentes de la policía judicial y los de la policía preventiva.

En el sector paraestatal, deben considerarse como servidores públicos a los empleados y trabajadores de las empresas paraestatales, a los de los organismos públicos descentralizados, a los de las empresas de participación estatal mayoritaria y los fondos y fideicomisos públicos por formar parte de la

²⁸ Monserrit Ortiz Soltero, Sergio, *op., cit.*, p. 10.

administración pública federal, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.²⁹

b) El servidor público en el Poder Legislativo Federal

El Poder Legislativo Federal tiene una composición bicameral: Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, que en su conjunto integran el Congreso de la Unión. La Cámara de Diputados se conforma por un total de 500 diputados, mientras que la Cámara de Senadores 128 senadores.

Entre los servidores públicos con los que cuenta la Cámara de Diputados se encuentra el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y el Director de la Biblioteca del Congreso.³⁰

En la Cámara de Senadores, son el Oficial Mayor, el Tesorero y Subtesorero,

c) El servidor público en el Poder Judicial de la Federación

El Poder Judicial de la Federación se conforma por la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

En el caso de la Suprema Corte de Justicia, ésta se integra a partir de la intervención de los otros dos Poderes, esto es los 11 Magistrados que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación son designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado, a partir de las propuestas presentadas por el Presidente de la República.

²⁹ Cabe destacar que en materia laboral, el artículo 123 Apartado A, fracción XXXI genera una confusión, ya que dispone que es competencia federal la aplicación de las leyes de trabajo en asuntos relativos a las empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno federal, dando en consecuencia que las relaciones laborales de los servidores públicos de las empresas paraestatales queden sujetas al derecho laboral común por estar incluidas dentro del Apartado A.

³⁰ Monserrit Ortiz Soltero, Sergio, *op., cit.*, pp. 9-10.

En el Poder Judicial de la Federación se reputan como servidores públicos a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los titulares de los órganos jurisdiccionales, el Secretario General de Acuerdos, los Secretarios de Estudio y Cuenta, los Secretarios y Subsecretarios de Sala, los Secretarios Auxiliares de Acuerdos, los Actuarios, la persona o personas designadas por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia para auxiliarlo en cuestiones administrativas (secretarías ejecutivas, oficiales judiciales, analistas jurídicos del sistema de seguimiento de expedientes, oficiales de partes, oficiales de servicio y mantenimiento y choferes), el Coordinador de Compilación y Sistematización de Tesis, los Directores Generales, los Directores de Área, los Subdirectores Generales o superior y todos aquellos que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios.

En los órganos restantes, son: los Secretarios Ejecutivos, Secretarios de Comisiones, Secretarios Técnicos, titulares de los órganos auxiliares, Coordinadores Generales, Directores Generales, Directores de Área, Visitadores, Defensores de Oficio, personal técnico de la Visitaduría Judicial y de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, Subdirectores, Jefes de Departamento, Oficiales comunes de partes, personal de apoyo y asesoría de los servidores públicos del nivel de Directores Generales o superior, Cajeros, Pagadores y todos aquellos que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial, los Secretarios y Actuarios son servidores públicos con carácter jurisdiccional, y al personal de apoyo se le denomina empleados. En este sentido, los servidores públicos de este Poder pueden ser funcionarios y empleados judiciales.³¹

³¹El artículo 5° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación alude al ingreso y promoción de los servidores públicos con carácter jurisdiccional. El artículo 110 de este mismo ordenamiento establece las categorías de la carrera judicial entre los cuales contempla a los Secretarios y Actuarios; y en los artículos 28, 33 y 42 establece la composición de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito y señala a los Secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.

d) El servidor público en los órganos constitucionales autónomos

El concepto autonomía tiene sus antecedentes en la década de los treinta cuando al ser creados los órganos públicos descentralizados se decía que éstos tenían autonomía de gestión y presupuestaria. De igual forma pasó con los órganos desconcentrados. En la actualidad los órganos autónomos se caracterizan por tener la capacidad de darse sus propias leyes, y poder para gobernarse dentro de ciertas esferas territoriales o materiales sin ninguna interferencia extraña.³²

Actualmente los órganos autónomos son:

La Auditoría Superior de la Federación, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En la Auditoría Superior de la Federación³³ son el Auditor Superior, los Auditores Especiales, los titulares de la Unidad de Asuntos Jurídicos y de la Unidad General de Administración, los Directores Generales, los Directores y Subdirectores, los Auditores, Visitadores, Inspectores, Jefes de Departamento, los Asesores y los Secretarios particulares de los funcionarios mencionados.

El Coordinador de Servicios Parlamentarios, el Director de Apoyo al proceso parlamentario, el Subdirector de apoyo a la Presidencia de la Mesa Directiva, el Director de Servicios Parlamentarios, el Director de Apoyo y Seguimiento a Comisiones y Comités.

3.5 Deberes de los servidores públicos (Código de ética)

Uno de los principales fines del Estado es garantizar el adecuado cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público. En este contexto, los deberes de los servidores públicos se pueden encontrar tanto a nivel Constitucional como a nivel reglamentario.

³²Acosta Romero, Teoría General, *op., cit.*, p. 650.

³³Monserri Ortiz Soltero, Sergio, *op., cit.*, p. 10.

A nivel Constitucional, el primer deber que tiene un servidor público es presentar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen (Artículo 128 constitucional), así como salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones (Artículo 109 constitucional). Esta obligación también está contemplada en el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), ley que refiere que en caso de inobservancia de dichos valores, se dará lugar al establecimiento de responsabilidades administrativas.

A nivel reglamentario, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su Artículo 8, el cual establece las obligaciones que los servidores públicos de nivel de Jefe de Departamento hacia niveles superiores deben observar tal es el caso de la obligación de presentar anualmente la declaración de su situación patrimonial, abstenerse de recibir dádivas, obsequios o beneficios para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civil, que proceda de personas que se encuentran vinculadas directamente con las facultades de que está investido.

Otro instrumento que rige la conducta de los servidores públicos es el Oficio-Circular por el cual se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal³⁴, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 2002 y mediante el cual se establecen los principios que los servidores públicos deben observar a fin de prevenir y abatir las prácticas de corrupción y de impunidad e impulsar la mejora de la calidad de la gestión pública.

Los principios que contiene dicho documento son:

El *bien común*. Todas las decisiones y acciones del servidor público deben estar dirigidas a la satisfacción de las necesidades e intereses de la

³⁴ Diario Oficial de la Federación. *Oficio-Circular por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal*. Tomo DLXXXVI N. 23, México, D.F. a 31 de julio de 2002.

sociedad, por encima de intereses particulares. *Integridad*. El servidor público debe actuar con honestidad, atendiendo siempre a la verdad.

- ❖ *Honradez*. El servidor público no deberá utilizar su cargo público para obtener algún provecho o ventaja personal o a favor de terceros.
- ❖ *Imparcialidad*. El servidor público actuará sin conceder preferencias o privilegios indebidos a organización o persona alguna.
- ❖ *Justicia*. El servidor público debe conducirse con apego a las normas jurídicas inherentes a la función que desempeña.
- ❖ *Transparencia*. El servidor público debe permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares.
- ❖ *Rendición de cuentas*. El servidor público debe rendir cuentas del desempeño de sus funciones y sujetarse a la evaluación de la propia sociedad.
- ❖ *Entorno cultural y ecológico*. El servidor público debe evitar la afectación del patrimonio cultural y del ecosistema.
- ❖ *Generosidad*. El servidor público debe conducirse con una actitud sensible y solidaria, de respeto y apoyo hacia la sociedad y los servidores públicos con quienes interactúa.
- ❖ *Igualdad*. El servidor público debe prestar los servicios que se le han encomendado a todos los miembros de la sociedad que tengan derecho a recibirlos, sin importar su sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política.
- ❖ *Respeto*. El servidor público debe dar a las personas un trato digno, cortés, cordial y tolerante.
- ❖ *Liderazgo*. El servidor público debe convertirse en un decidido promotor de valores y principios en la sociedad.

A través de la legislación y sobre todo de estos principios, el Estado ha establecido un marco normativo que regula y fomenta el buen desempeño de la función pública.



Capítulo II

Marco Jurídico de la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos

CAPÍTULO 2. MARCO JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1. El concepto de responsabilidad.

El término responsabilidad proviene del latín, *respondo, respondes, respondere*, compuesto de *re* y *spondeo, spondes, spondere*, que significa estar obligado. Esta palabra tiene múltiples significados. El Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, propone cuatro acepciones de responsabilidad³⁵:

1.-f. cualidad de responsable. 2. f. Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o por otra causa legal. 3. f. Cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro de una cosa o asunto determinado. 4. f. *Der.* Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.

De la primera definición se desprende otro concepto que es el de responsable, el cual el mismo diccionario lo define como:

1.- Adj. Obligado a responder de algo o por alguien. 2. Adj. Dícese de la persona que pone cuidado y atención en lo que hace o decide. 3. Com. Persona que tiene a su cargo la dirección y vigilancia del trabajo en fábricas, establecimientos, oficinas, inmuebles. etc.

Por su parte, María Moliner³⁶ define a la responsabilidad como:

Aceptar, Asumir, Contraer, Afrontar, Declinar, Depurar, Rechazar, Exigir, Atribuir, Alcanzar, Incumbir, Tener, Sentir, Gravitir, Pesar, Imputar, Prescribir, Libre de, De; de, en, por, sobre) Cualidad de responsable (consciente de sus obligaciones).(partitivo) Circunstancia de ser alguien responsable (culpable) de cierta cosa: 'No le incumbe responsabilidad en el accidente'. * Circunstancia de ser el responsable (encargado) de cierta cosa: 'Tiene la responsabilidad de toda la oficina'. * Obligación que resulta de ella. * Cualidad, graduable, de la cosa de que hay que responder: 'Un cargo de [mucho] responsabilidad'. * Circunstancia de sentirse responsable de cierta cosa; particularmente, de cierta cosa que puede resultar mal: 'No quiero sobre mí la responsabilidad de impedirle que siga su vocación'. **

³⁵Juárez Mejía, Godolfino Humberto. *Elementos para una Teoría de la Responsabilidad Pública*. México, Porrúa, 2008, p. 5.

³⁶Moliner, María. *Diccionario de uso del español*. CD. 3ª edición, Madrid, Gredos, S.A.U., 2008.

Der. Perjuicio que sigue al incumplimiento de una obligación, que, en función de su naturaleza jurídica, será de tipo civil, penal o administrativo.

De las definiciones anteriores se desprende que la responsabilidad tiene diversos sentidos que hacen que este concepto pueda desdoblarse en filosófica, moral, política o jurídicamente.³⁷

En filosofía, la responsabilidad se identifica con la libertad y la voluntad; es contrario a la coerción externa o interna. Por ello, para ser responsable se debe ser libre; en este sentido, la libertad es entendida como la “acción propia”; es decir el sentido de no estar determinada desde fuera. Esta afirmación es muy parecida a la teoría de la imputabilidad, en donde la responsabilidad es el deber jurídico que incumbe al individuo imputable de responder del hecho realizado y sufrir las consecuencias jurídicas.

En moral, la responsabilidad incide exclusivamente en el propio sujeto y está relacionada con los principios religiosos, espirituales o morales, esto es, no causar daño a los demás y esta es la regla más importante que gobierna la convivencia humana³⁸. En este contexto, la responsabilidad debe entenderse como una obligación individual para consigo mismo, y con el resto de la sociedad. En política, la responsabilidad está ligada al constitucionalismo.

2. Aportes filosóficos

Con base en el apartado anterior, se observa que el concepto de responsabilidad ha sido utilizado como una referencia común para distintos ámbitos de la vida y de la actividad. Por ello, diversos autores se han ocupado de desentrañar este concepto. En este contexto y para los fines del presente trabajo, se retoman las teorías propuestas por Henry Mazeaud, Hans Kelsen, H. L.A. Hart y Alf Ross, por las aportaciones que han realizado al concepto responsabilidad dentro del pensamiento jurídico contemporáneo.

³⁷ Juárez, *Elementos de una teoría, op., cit., p. 6*

³⁸ Morera Guajardo, Enrique. *Responsabilidad. Concepto jurídico y sus singularidades*. Barcelona, Ariel, 2010, p. 21.

2.1 **H**enry Mazeaud, la responsabilidad objetiva

Uno de los aportes filosóficos más importantes para el desarrollo del concepto responsabilidad es el que ofrece Henry Mazeaud, el cual hace una diferenciación entre la responsabilidad objetiva y la responsabilidad subjetiva. En el caso de la responsabilidad subjetiva señala que ésta se funda en el dolo o en la culpa de una persona, es decir, en la intencionalidad del su autor, por ende es necesario analizar la conducta del sujeto, mientras que la responsabilidad objetiva se funda en el riesgo, por lo que para su análisis se prescinde en absoluto de la conducta del sujeto, de su culpabilidad o intencionalidad; en ella se atiende única y exclusivamente al daño producido: basta éste para que su autor sea responsable cualquiera que haya sido su conducta, haya o no culpa o dolo de su parte. Es el hecho perjudicial, el hecho liso y llano y no el hecho culpable o doloso es el que genera la responsabilidad. En este sentido el que crea un riesgo, el que con su actividad o su hecho causa un daño a la persona o propiedad de otro, y que debe responder por él. Es por ello que a esta teoría de responsabilidad objetiva también se le conoce como teoría del riesgo.

Para profundizar en el concepto de responsabilidad, los hermanos Mazeaud presentan una reseña de la evolución histórica de la responsabilidad civil:

Primera etapa, caracterizada por la confusión entre la responsabilidad civil y la penal: para los sistemas jurídicos primitivos, estas forman un solo todo; el autor del daño, era castigado con una pena privada; a veces, sin que existiere la debida proporcionalidad, entre el daño y el castigo impuesto al responsable del mismo. Posteriormente, la introducción de la Ley del Talión supondrá progreso en la búsqueda de dicha proporcionalidad.

Segunda etapa, en la que se distingue la responsabilidad civil de la penal: en este periodo se percibe la influencia de los textos de derecho romano y la constitución de los Estados modernos, los jurisconsultos comenzaron a distinguir entre estas dos clases de responsabilidad, al empezar a ver en la acción de la víctima una acción esencialmente indemnizatoria.

Tercera etapa, en la que aparece la culpa como fundamento de la responsabilidad civil: como un resultado de la distinción anterior, los autores iniciaron la búsqueda de un fundamento para la responsabilidad civil, el que sería por largo tiempo la culpa. Así, todos los autores admitían que no existía responsabilidad civil sin culpa.

Cuarta etapa, en la que se plantea la teoría del riesgo: surge a fines del Siglo XIX la teoría del riesgo como una consecuencia de la Revolución Industrial. Deja así de ser la culpa el único fundamento de la responsabilidad civil, pues junto a ella y en algunos casos en forma exclusiva, se propone como facto de atribución de responsabilidad el riesgo creado.

Quinta etapa, en la que se manifiestan algunas tendencias actuales: en ella, se parte de la premisa que el derecho de la responsabilidad civil ha sufrido una profunda evolución, explicada fundamentalmente por dos factores:

1. El aumento de los riesgos que se corren en la sociedad moderna, y
2. El desarrollo de mecanismos de seguros privados y sociales.

En este marco, se pueden observar tres tendencias: 1) la generalización de las responsabilidades objetivas, éstas surgen como consecuencia de la imposibilidad a la cual se encontró la teoría de la culpa para dar solución a aquellos casos en que se ocasionan perjuicios, provocados por una sociedad más tecnificada y riesgosa. El legislador no encontró otra solución que crear responsabilidades nuevas, independientes de toda noción de culpa y ligadas a la sola realización de una actividad que origina un riesgo específico. 2) el desarrollo de los seguros de responsabilidad civil: el aumento del número de accidentes contribuyó al desarrollo de los seguros privados. Incluso, en ocasiones, el legislador los hace obligatorios para las personas que son sujetos de alguna responsabilidad objetiva. Por lo tanto, la indemnización debida ya no es pagada por el autor del daño, sino por la compañía aseguradora y, 3) ;a socialización de la responsabilidad, atendiendo al principio de la solidaridad social, se planteó que resultaba necesario que las consecuencias del perjuicio debían repartirse entre todos los miembros de la sociedad.

2.2 El concepto de responsabilidad en Kelsen

Kelsen no desarrolla una teoría de responsabilidad jurídica que se detenga en el análisis de los distintos elementos de la misma o que profundice en cuestiones fundamentales como la culpabilidad o las relaciones causales que constituyen los elementos centrales del análisis conceptual de la responsabilidad jurídica. Por ello, su principal aportación reside en el método y en el objetivo que asigna a la ciencia jurídica y en la vinculación directa que hace de las definiciones jurídicas con la noción de norma, es decir, establece una definición normativa de la responsabilidad.

El análisis de Kelsen parte de la distinción entre las normas jurídicas y las proposiciones normativas. A la norma la define como el acto con el cual se ordena o se permite y sobre todo se autoriza un comportamiento. En otras palabras, la norma se refiere a un acto concreto (cualquier acción) en su contenido y, mediante la imputación de la consecuencia a la acción, dota de carácter jurídico a la conducta humana. Estas normas tienen carácter jurídico en función de su pertenencia al ordenamiento jurídico.³⁹

En cuanto a las proposiciones jurídicas, éstas son enunciados jurídicos que se expresan conforme a un orden jurídico, nacional o internacional. Su función es la de describir el sistema jurídico; es decir, su función se basa en el conocimiento.

La diferencia entre norma jurídica y proposición jurídica es que la primera tiene como objetivo enlazar, por medio de la imputación, determinadas consecuencias a determinados actos, y así, indirectamente guiar la conducta. En tanto que la segunda, describe la especificidad de las nociones normativas, mediante la descripción de nociones como sanción, ilícito, entre otros.

De la sanción, Kelsen, señala que ésta es la consecuencia normativa a determinada conducta y que puede ser de dos tipos: en el primer caso se habla de sanciones en actos de coacción establecidos como reacción contra una acción u omisión, determinada por el ordenamiento jurídico, un ejemplo de este tipo de sanción son las sanciones penales (castigo) o civiles (ejecución forzosa

³⁹Larrañaga, Pablo. *El concepto de responsabilidad*. 1ª. Reimpresión, México, Distribuidores Fontamara, S.A., 2004, p. 15

de bienes). El segundo tipo se refiere a actos coactivos que no tienen ese carácter; en este caso no hay una conducta correspondiente a algún individuo que condicione el acto coactivo, sino sólo cierto estado de cosas que, en virtud del ordenamiento jurídico, da lugar a determinadas consecuencias normativas: el acto coactivo.⁴⁰

Una vez definidos los conceptos fundamentales de su teoría, Kelsen considera que en cualquier sistema social existe un orden jurídico que se encarga de regular el comportamiento en sociedad, este orden establece la conducta a la cual un hombre está obligado a actuar con respecto a otro hombre y la denomina como obligación jurídica.

La obligación jurídica es de dos tipos: general o individual, la norma que establezca que quien cometa un daño lo debe reparar, tiene un carácter general; la sentencia judicial es la norma jurídica individual. La obligación no es otra cosa que una norma jurídica positiva que ordena la conducta de un individuo, y enlaza su comportamiento contrario con una sanción, por lo que individuo se encuentra jurídicamente obligado aunque no haya en él un impulso a cumplir la conducta exigida. La sanción, es entonces, la consecuencia de lo ilícito.

El sujeto, así como es portador de derechos, también es portador de obligaciones. Como portador de obligaciones jurídicas cuando no cumple con ellas, se enlaza a una sanción. También es portador de obligaciones aquel que al cumplir con su obligación evita las sanciones.

Kelsen además desarrolla el concepto de obligación y el deber. Señala que la obligación jurídica se refiere exclusivamente a un orden jurídico positivo y no tiene implicación moral. De la moral, señala que no hay una moral absoluta porque existen varios órdenes morales, en cambio el orden jurídico positivo es sólo uno, por lo que no se puede hablar de obligaciones morales, sino sólo de deberes morales.

De ahí que quien esté en conformidad con un orden moral, puede no estar en conformidad con los otros, y sólo tiene que cumplir con los deberes

⁴⁰*Ibidem*, pp. 38-39.

morales del orden moral al cual siente pertenencia, pero las obligaciones jurídicas son absolutas dentro de determinada comunidad, y son obligaciones que deben ser cumplidas sin importar el orden moral al cual se pertenezca. Si hubiera obligaciones morales se estaría obligado a cumplirlas, aún cuando no se esté suscrito a ese orden moral, y habiendo varios ordenes morales contrapuestos se haría imposible.

Tanto la obligación jurídica como el deber moral, tienen sanciones, cuando alguien tiene un comportamiento contrario a lo que la norma moral y la obligación jurídica dictan, se enlaza un acto coactivo.

Responsabilidad: un concepto esencialmente ligado a la obligación jurídica

Por lo que se refiere a la responsabilidad, Kelsen señala que es un concepto esencialmente ligado al de obligación jurídica. Sin embargo, existen casos en los que la sanción puede no dirigirse contra el individuo obligado, sino contra otro individuo que se encuentra en relación con el primero, y que es quien responde.

Por ejemplo: A tiene que pagar 50 a B, y C es el garante, si A no cumple con su responsabilidad, no cumple con lo que está obligado a cumplir. B va a exigir el pago a C, sea por ejecución de bienes o bien pagando. Pero C no puede evitar la sanción. Cuando el orden jurídico no admite que C responda por A, se sanciona al sujeto A con su persona. De esto sale que C sólo puede responder con su patrimonio, mientras que A tiene que responder con su persona.

Responsabilidad individual y colectiva⁴¹

Kelsen señala que la persona está obligada por su propia conducta, no puede obligarse por la conducta ajena, pero en cambio uno puede ser responsable tanto por la conducta propia como por la ajena. La responsabilidad del delito que cometió un tercero, aparece cuando la sanción está dirigida a alguien diferente al delincuente. En este caso se habla de una responsabilidad

⁴¹Larrañaga, *op., cit.*, p.48.

colectiva. También se habla de responsabilidad colectiva cuando la sanción no está dirigida contra un sólo individuo sino contra muchos o contra todos los miembros de una comunidad a la cual el delincuente pertenece, como en el caso de la venganza de sangre primitiva; o en el caso del derecho internacional la represalia o la guerra.

La responsabilidad colectiva es algo propio del orden jurídico primitivo, y se encuentra en relación con la emotividad de los primitivos, por su carencia de conciencia. En cambio tenemos responsabilidad individual cuando la sanción se dirige contra el delincuente, quien cometió el delito.

Responsabilidad intencional y responsabilidad de resultado.⁴²

Otra clasificación que propone Kelsen es la responsabilidad intencional y la responsabilidad por resultado. El primer caso, el de la responsabilidad intencional, se da cuando el individuo tuvo una intención dolosa para que se produjera determinado hecho. Por otra parte, si el hecho se produjo sin ninguna intención la persona es igualmente responsable por el resultado de sus actos. En este caso se habla de una responsabilidad por resultados, en donde el acontecimiento no fue previsto ni querido, pero se obtuvo por negligencia. La falta cometida en la responsabilidad de resultado es la producción de un acontecimiento indeseado por quien lo cometió, pero prohibido por el orden jurídico, y quien lo cometió tendría que haber buscado que no ocurriera.

En la responsabilidad intencional se trata de un acto ilícito doloso y es sancionado. En la responsabilidad por los resultados es un acto negligente, un delito de omisión, y esta omisión tiene estatuido una responsabilidad por el resultado.

En conclusión se puede establecer lo siguiente: para Kelsen, la responsabilidad jurídica se refiere a una situación normativa en virtud de la cual un sujeto puede ser sancionado como consecuencia de una conducta ilícita, es decir, se responsable es ser sancionable. La responsabilidad tiene tres características: carácter normativo, carácter formal y carácter interno. La definición de Kelsen es sólo normativa porque sólo toma en cuenta condiciones

⁴²Larrañaga, *op., cit.*, P. 49.

exigidas y consecuencias estipuladas por normas, es formal porque sólo describe relaciones entre conceptos jurídicos (sanción, ilícito, obligación- sin hacer ninguna referencia a datos empíricos, ya sean psicológicos o causales, y por último es interna al derecho porque sólo se refiere a criterios exigidos por normas jurídicas sin tener en cuenta las condiciones exigidas por otros sistemas normativos.

Tomando en cuenta que ser responsable consiste en el hecho de ser sancionable, Kelsen establece seis sistemas de responsabilidad a partir de tres criterios: 1) relación entre el agente que comete el ilícito y el sujeto a quien se imputa la sanción: responsabilidad directa y responsabilidad indirecta 2) el carácter individual o colectivo de quien sufre la sanción: responsabilidad individual y responsabilidad colectiva y 3) la relación interna (intencionalidad) entre el agente del ilícito y la conducta ilícita: responsabilidad por culpa y responsabilidad por resultado.

2.3 **E**l concepto de responsabilidad en Hart

Ante los diversos significados que genera el uso del concepto responsabilidad, Herbert Lionel Adolphus Hart, jurista inglés, explica que se debe a que el concepto no está adaptado al derecho, lo que ha generado una enorme complicación en la exposición de este término. Por ello, en su obra *Publishment and Responsibility*,⁴³ Hart propone un método de definición adecuado a las particularidades de los conceptos jurídicos que consiste en especificar las condiciones en que son verdaderas frases, los términos relativos a estos conceptos y su función típica y por otra parte, establece cómo se utilizan estas frases para obtener a partir de reglas generales, conclusiones para casos particulares. Para ello utiliza el siguiente relato imaginario.

"Como capitán de un barco, X era responsable por la seguridad de sus pasajeros y carga. Pero, en su último viaje, se embriagaba todas las noches y fue responsable de la pérdida del barco con todo lo que llevaba. Se rumoreaba que estaba loco, pero los médicos lo encontraron responsable de sus acciones. Durante el viaje, X se comportó muy irresponsablemente y varios incidentes, que tuvo en su carrera, demostraron que no era una persona responsable. El capitán siempre sostuvo que fueron las tormentas excepcionales las

⁴³Citado en Larrañaga, *op., cit.*, p. 98.

responsables por la pérdida del barco, pero en un proceso judicial que se le siguió fue encontrado responsable por la pérdida de vidas y bienes. Todavía vive y es moralmente responsable por la muerte de muchas mujeres y niños" (en *Punishment and Responsibility*, pág. 211).

Los múltiples sentidos de la palabra responsabilidad y de los términos relacionados pueden dividirse en cuatro clases.

- 1) **Responsabilidad como capacidad y como estado mental.** Se *rumoreaba que estaba loco, pero los médicos lo encontraron responsable de sus acciones*. En esta parte del relato, Hart⁴⁴ utiliza el término responsabilidad para hacer referencia al hecho de que se trataba de un individuo mentalmente capaz, es decir, una persona que tiene ciertas aptitudes normales. En este sentido define a la capacidad como aquella habilidad de entender qué conducta requieren las normas jurídicas o morales de deliberar y llegar a decisiones.

Hart utiliza el término responsabilidad con otro sentido vinculado, pero diferente, con el que acabamos de ver. Cuando se dice que el capitán se comportó irresponsablemente y que no era un individuo responsable, se alude a su falta de diligencia, o sea a su comportamiento negligente. La negligencia es considerada por muchos juristas, al igual que la imputabilidad, como un estado mental que, en este caso, consiste en omitir, a pesar de ser posible hacerlo, las consecuencias de sus actos.

- 2) **Responsabilidad como factor causal.** Cuando en el párrafo imaginado por Hart se dice que *el capitán fue responsable de la pérdida del barco* o que él sostenía que la tormenta fue la responsable, el término "responsabilidad" se emplea tanto para referirse a individuos como a cosas o procesos que son causa de algún evento.

En este sentido el término responsabilidad denota una relación causal y puede presentarse en dos formas: que responsable sea sinónimo de causante y que se afirme que se satisface un requisito necesario para que se produzcan las consecuencias jurídicas de una norma de

⁴⁴*Ibidem*, p. 99.

conducta. En el primer caso lo que se busca es determinar quién ha sido el agente –causante- de un determinado hecho, y a este tipo la denomina responsabilidad como causalidad. El segundo caso se da cuando se imputa a un acto o las consecuencias de un acto la responsabilidad. Aquí la causalidad es utilizada como un criterio de la responsabilidad-sancionabilidad y corresponde a las condiciones que establecen los sistemas normativos para considerar que una persona tiene una relación causal con un evento determinado. A este tipo de responsabilidad la denomina causalidad en la responsabilidad.⁴⁵

Debido a que la responsabilidad como factor causal se refiere también a cosas, se puede pensar que este tipo de responsabilidad no contiene ningún reproche moral, designando únicamente el hecho de que algo sea condición causal de un resultado. Sin embargo, el término "responsabilidad" con este significado casi siempre se usa cuando se produce un evento desafortunado que sí existe un reproche inconsciente en su uso.

- 3) **Responsabilidad como deberes y obligaciones derivados de un cargo o rol social:** *Por su cargo de capitán, X tenía la obligación de cuidar de sus pasajeros y cargo.* En este sentido se usa responsabilidad para designar a un conjunto de deberes y obligaciones que tenía X por el hecho de ser el capitán del barco.

También el término se usa en el mismo sentido cuando se dicen cosas como éstas: "el padre es responsable por sus hijos", "el contador es responsable de determinar el monto de los réditos", "el ministro Y tiene la responsabilidad de dirigir la política exterior, y es entonces cuando se habla de una responsabilidad derivada de un rol social.

- 4) **Responsable como sancionabilidad: la distinción entre sancionable y responsable⁴⁶.** *En un proceso judicial que se le siguió, [el capitán del barco] fue encontrado responsable por la pérdida de vidas y bienes.* En este sentido "responsabilidad" significa que el

⁴⁵*Ibidem*, p. 195.

⁴⁶*Ibidem*, p.103.

agente es acreedor de una pena o de un reproche moral por haber ocasionado X situación.

Posteriormente, Hart reconoció que aunque en muchas ocasiones la sancionabilidad y la responsabilidad son equivalentes, el concepto de sancionabilidad es más amplio porque se relaciona con el tema general de la punibilidad, es decir hace referencia a todas las cuestiones relativas a la aplicación de una sanción (antijuridicidad, tipicidad, etc.), en tanto que la responsabilidad se refiere a un tema más concreto, si se satisfacen o no ciertos requisitos específicos, habiendo asumido que las otras condiciones se cumplieron. A la responsabilidad Hart le asigna tres combinaciones de criterios, que en conjunción con normas de conducta constituyen los distintos sistemas de responsabilidad: 1) criterios mentales o psicológicos, 2) criterios relativos a la conexión causal entre la acción y el ilícito y 3) criterios relativos a la relación del agente con el sujeto sancionable.

En opinión de Hart, la responsabilidad como sancionabilidad es el sentido primario de la responsabilidad. Esta idea se acerca más a lo que sugiere la etimología de la palabra que se relaciona con la idea de responder (del latín *responderé*) por lo que se hace. De este tipo de responsabilidad se derivan los otros sentidos de la responsabilidad.

2.4 El concepto de responsabilidad en Ross

Alf Niels Christian Ross, filósofo danés, es uno de los teóricos del derecho que se ha dedicado al estudio de las definiciones jurídicas. Su principal aportación en el tema de la responsabilidad se puede dividir en dos partes: en primer lugar, elabora una teoría acerca del método para la definición de los conceptos jurídicos fundamentales y en segundo lugar, elabora una teoría de la responsabilidad jurídica enfocada hacia el desarrollo conceptual.

a) Teoría de la definición⁴⁷

En esta teoría, la principal preocupación de Ross es que algunos términos jurídicos comunes, como son: “el deber jurídico”, “propiedad”, “derecho subjetivo”, “responsabilidad”, carecen de un referente en la realidad y

⁴⁷*Ibidem*, p. 54.

pese a ello, algunos filósofos se empeñan en buscar esencias ocultas detrás de ellos. Un ejemplo es en la frase “Juan tiene derecho a que Pedro le pague 1000 pts” o Bernardo es responsable de la muerte de Carlos. Estas frases carecen de significado en el sentido de correspondencia empírica directa y lo único que se puede constatar es que cuando se utilizan este tipo de frases, éstas dan cuenta, dentro de una comunidad lingüística, de que a alguien le corresponde una fuerza o carga.

A las palabras que no son definibles directamente, las denomina términos sistemáticos y señala que sirven para representar relaciones entre normas de un determinado sistema jurídico. En este sentido la responsabilidad jurídica es un término sistemático porque representa una relación entre una pluralidad disyuntiva de hechos condicionantes y una pluralidad acumulativa de consecuencias jurídicas.⁴⁸

b) Teoría de la Responsabilidad

Ross⁴⁹ desarrolla su teoría de la responsabilidad a partir de los conceptos culpabilidad y responsabilidad. Para explicarla establece la siguiente relación: *la culpabilidad como requisito generalmente exigido para la responsabilidad, y la responsabilidad como presupuesto de la sanción jurídica o el castigo*. Para exponer lo anterior parte de dos hechos. En primer lugar, de que ha habido una transgresión a un sistema normativo, y en segundo lugar, que alguien es responsable de algo ante alguien por el quebrantamiento de una norma.

Culpabilidad

Ross señala que la culpabilidad puede darse dos formas: como carga y como condición de imputabilidad. La culpabilidad como carga representa la idea de que el quebrantamiento del sistema normativo debe suponer una carga para el infractor (aquí la culpabilidad es algo en lo que incurre quien comete una violación del sistema normativo del que se trate). En tanto la culpabilidad

⁴⁸*Ibidem*, p. 59.

⁴⁹Ross define al sistema normativo como un conjunto de reglas de conducta que sigue un grupo, ya sea moral, jurídico o de otra clase y en donde los miembros de dicha sociedad están vinculados u obligados a respetarlas, Larrañaga, *op., cit.*, pp.59-60.

como condición de imputabilidad indica la dimensión social de la violación y su contrapartida en forma de sanción (aquí la culpabilidad está vinculada con la noción de imputación de consecuencias jurídicas). En este caso la culpabilidad tiene que ver con las aptitudes mentales de quien ha quebrantado el sistema normativo.

La responsabilidad

La noción de responsabilidad que presenta Ross se da en el contexto de un juicio, en donde destacan dos etapas en la primera, que también se le puede denominar etapa acusatoria, se llama a cuentas a la persona, se le exige que responda de lo que ha hecho. En la segunda, si se ha encontrado que tal acto fue realizado bajo ciertas condiciones, entonces recibe la censura de los demás. Ésta es la etapa judicativa.

Con base en lo anterior, Ross clasifica a la responsabilidad en dos tipos:

- ❖ Responsabilidad como exigibilidad: responsabilidad de un estado de cosas es ser la persona a la que puede justificadamente exigirle cuentas de ello.
- ❖ Responsabilidad como sancionabilidad, en donde ser responsable de algo significa que una persona puede ser justificadamente sancionada por algo.

De lo anterior se desprende que la noción de culpabilidad enlaza dos términos: la exigibilidad y la sancionabilidad. Estos dos términos, combinados con el criterio de identidad entre el agente del ilícito y la persona que sufre las consecuencias del mismo, permiten identificar cuatro formas de juicios de responsabilidad: a) responsabilidad-exigibilidad directa; b) responsabilidad-exigibilidad indirecta, c) responsabilidad-sancionabilidad directa, d) responsabilidad sancionabilidad indirecta.

Un análisis de estos tipos de responsabilidad permite ver que si se deja a un lado la cuestión de la responsabilidad-exigibilidad y se atiende sólo a la responsabilidad-sancionabilidad, estos sistemas de responsabilidad entran en conflicto y si se atiende sólo a la responsabilidad-sancionabilidad, estos

sistemas de responsabilidad no entran en conflicto, esto por tres razones: 1) porque son sistemas que se refieren a normas que tienen contenido distinto; 2) porque los juicios de responsabilidad expresan distintas actitudes valorativas y 3) porque los sistemas de este tipo realizan funciones de distinta naturaleza.⁵⁰

En el siguiente cuadro se presentan los rasgos más importantes de las teorías arriba expuestas.

CUADRO 3. EXPONENTES DEL TÉRMINO RESPONSABILIDAD

	HENRY MAZEAUD	HANS KELSEN	H.L.A. HART	ALF ROSS
Presupuesto	La responsabilidad objetiva no considera la culpa del agente o los hechos ilícitos como los requisitos de la obligación de indemnizar, para ello es suficiente que la conducta provoque un daño.	En cualquier sistema social existe un orden jurídico, el cual establece la conducta a la cual un hombre está obligado a actuar. A esto le llama obligación jurídica. La obligación jurídica tiene sanciones cuando alguien tiene un comportamiento contrario a lo que la norma establece.	Detecta la polisemia que genera el término responsabilidad, debido a que el concepto no está adaptado al derecho.	Parte del problema que suscita la definición de conceptos que no tienen referente empírico, es decir, conceptos que no son definibles directamente a los cuales los denomina términos sistemáticos.
Aportación	Diferencia la responsabilidad objetiva de la responsabilidad subjetiva.	Aunque no desarrolla una teoría de la responsabilidad, que se detenga en el análisis de la misma. Establece la definición normativa de la responsabilidad.	Propone un método de definición o de elucidación adecuado a las particularidades de los conceptos jurídicos.	Elabora una teoría acerca del método para la definición de los conceptos jurídicos fundamentales. Elabora una teoría de la responsabilidad jurídica enfocada hacia el desarrollo conceptual.
Método	Presenta un análisis histórico de la evolución de la responsabilidad civil, en la cual señala los diferentes motivos por los cuales el legislador tuvo que migrar a otro concepto más amplio de responsabilidad civil. Para ello, analiza cada uno de los conceptos de la responsabilidad civil, tanto contractual como extracontractual.	Parte de la distinción entre normas jurídicas (actos concretos que dotan de carácter jurídico a la norma) y proposiciones jurídicas (describen al sistema jurídico).	El método de elucidación consiste en especificar las condiciones en que los conceptos son verdaderas frases y su función típica. A partir de esta especificación, cómo se establecen estas frases para obtener a partir de reglas generales y concusiones para casos particulares.	En la teoría de la definición, se plantea que aunque filósofos se empeñan en buscar esencias ocultas detrás de conceptos sistemáticos, lo único que se puede constatar es que a alguien le corresponde una fuerza o carga. En la teoría de la responsabilidad propone la siguiente relación: <i>la culpabilidad como requisito generalmente exigido para la responsabilidad, y la responsabilidad como presupuesto de la sanción jurídica o el castigo.</i>

⁵⁰*Ibidem*, pp. 192-194.

	HENRY MAZEAUD	HANS KELSEN	H.L.A. HART	ALF ROSS
Concepto de Responsabilidad	La responsabilidad objetiva prescinde en absoluto de la conducta del sujeto, de su culpabilidad o intencionalidad, en ella se atiende única y exclusivamente al daño producido, basta que exista el daño para considerar a alguien como responsable.	Situación normativa en virtud de la cual un sujeto puede ser sancionado, en virtud de una conducta ilícita.	El concepto de responsabilidad tiene cuatro sentidos: como capacidad, como causalidad, como deberes propios de un cargo o papel social, como sancionabilidad.	El término responsabilidad jurídica es un término sistemático. La responsabilidad parte de que ha habido una transgresión a un sistema normativo y que alguien es responsable de algo la responsabilidad se da en dos etapas: una cuando se le exige al individuo de lo que ha hecho y otra en donde se ha encontrado que el acto fue realizado en determinadas condiciones y se recibe la censura de los demás. Con esto enlaza a la exigibilidad con la responsabilidad.
Tipos de responsabilidad	Responsabilidad subjetiva Responsabilidad objetiva	Responsabilidad directa (quien comete el ilícito)/responsabilidad indirecta (a quien se imputa la sanción). Responsabilidad individual (la persona está obligada por su propia conducta) /responsabilidad colectiva (cuando la sanción está dirigida a alguien diferente que quien cometió la conducta ilícita). Responsabilidad por intencional (el individuo tiene una intención dolosa para que ocurra el hecho) /responsabilidad por daño (cuando el hecho se produjo sin ninguna intención).	Responsabilidad como capacidad (se refiere a la habilidad de entender qué conducta requieren las normas jurídicas.) Responsabilidad como causalidad (se refiere a individuos, cosas o procesos que son causa de algún evento). Responsabilidad como deberes propios de un cargo o papel social (se usa para designar a un conjunto de deberes y obligaciones que se tienen derivadas de un determinado cargo). Responsabilidad como sancionabilidad (distingue entre sancionable y responsable. Sancionable tiene que ver con la aplicación de una sanción, Responsable tiene que ver con si se cumplieron ciertos requisitos específicos.	Responsabilidad-exigibilidad directa. Responsabilidad-exigibilidad indirecta. Responsabilidad-sancionabilidad directa. Responsabilidad sancionabilidad indirecta.

Fuente: Elaboración propia, con base en Larrañaga, Pablo. *El concepto de responsabilidad*. 1ª. Reimpresión, México, Distribuidores Fontamara, S.A., 2004.

Como puede observarse, cada uno de estos autores ha contribuido a la delimitación del término responsabilidad y a la presentación de diferentes métodos que permiten delimitar los alcances de este concepto. En las siguientes líneas desarrollaremos los conceptos generales de la responsabilidad y los tipos que de ella existen.

3. La Responsabilidad como concepto jurídico fundamental.⁵¹

La responsabilidad en sentido jurídico debe entenderse, como la conducta o conductas que incumplen obligaciones y abren el camino a la imposición de sanciones o penas contenidas en las distintas disposiciones jurídicas mediante el procedimiento previo de determinación de las responsabilidades.⁵²

La responsabilidad jurídica surge cuando el sujeto transgrede un deber de conducta señalado en una norma jurídica que, a diferencia de la norma moral, procede de algún organismo externo al sujeto, principalmente el Estado, y es coercitiva.

Se puede decir que la responsabilidad jurídica es la esencia del derecho, sin responsabilidad, o lo que es lo mismo, sin consecuencias ante la infracción de la norma el derecho se desnaturalizaría y no sería más que una mera recopilación de principios, perdiendo la capacidad reguladora de la coexistencia humana.⁵³

Es importante destacar que la responsabilidad jurídica no sólo es el incumplimiento a la norma jurídica, sino que además conlleva el principio inmutable de la responsabilidad que es que no se puede causar daño y quien lo causa, salvo circunstancias que le eximan de ello, responde del perjuicio causado⁵⁴

⁵¹Nino, Santiago, Carlos. *El concepto de responsabilidad*. http://www.taringa.net/posts/apuntes-y-monografias/7296155/Doctrina---El-Concepto-de-Responsabilidad-_C_-Nino_.html (20 Dic.2012)

⁵²Morera, *op., cit.*, p. 23.

⁵³Morera Guajardo, *op., cit.*, p. 22.

⁵⁴Morera Guajardo, *op., cit.*, p. 1.

3.1 **P**resupuestos generales

Para la existencia de responsabilidad es necesaria la concurrencia de un sujeto de derecho –entendido como toda persona física o jurídica titular de derechos y obligaciones- que ha producido un daño mediante un acto u omisión propio o de quien haya de responder. En este sentido se entiende que la responsabilidad puede darse por daños causados por actos propios, por daños causados por actos ajenos o por daños causados por animales o cosas.

Los elementos fundamentales que subyacen en el concepto jurídico de responsabilidad son:

- a) Acción u omisión
- b) La producción de un daño
- c) La relación causal (causa efecto) entre la acción u omisión y el daño.
- d) La antijuridicidad

a) Acción

La acción es todo obrar humano voluntario, objetivamente imputable a alguien concreto o a un grupo y en principio controlable por la voluntad de la persona que lo realiza. También se responde por aquellas consecuencias que el sujeto no quiso pero que por falta de previsión suscitaron el daño, por ejemplo, un accidente automovilístico producido por el exceso de velocidad.

Por el contrario, no son acciones, desde el punto de vista jurídico, los movimientos inconscientes por ejemplo el sonambulismo o cualquier otro estado de inconsciencia.

Por otra parte, el ingerir alcohol o cualquier otra sustancia tóxica, no puede configurarse como inconsciencia involuntaria, puesto que el sujeto debió haber previsto que en el estado producido por esas sustancias podría generar consecuencias dañosas.

b) Omisión

La omisión es un no hacer. La doctrina⁵⁵ clasifica a la omisión en dos categorías: Omisiones realizadas en el marco de una actividad (omisión por acción) y omisiones simples. Un ejemplo de la omisión por acción es cuando se suscita un accidente automovilístico por no haber prendido las luces. El ejemplo de la omisión simple es cuando no se socorre a un herido; aquí la omisión simple no se produce por la obligación de un individuo, sino porque tiene una obligación genérica reconocida por la norma.

c) La producción de un daño

Hablar de daño, es referirnos a una lesión a la seguridad jurídica y al propio sistema legal, los cuales han sido vulnerados por una conducta transgresora, la cual ha vulnerado el orden social establecido.⁵⁶

Al respecto la Tercera Sala del Poder Judicial de la Federación establece la siguiente tesis aislada, la cual en su primera parte, hace una distinción del concepto daño:

DAÑO. DISTINCION ENTRE LOS CONCEPTOS DE DAÑO A QUE SE REFIEREN LOS ARTICULOS 1913 Y 2108 DEL CODIGO CIVIL (LEGISLACION DEL DISTRITO FEDERAL).

Si de acuerdo con el Código Alfonsino (antecedente remoto de la palabra daño como institución jurídica), que en su Ley Primera, Título XV, Partida 7a., define el daño diciendo que es el detrimento, perjuicio o menoscabo que se recibe por culpa de otro en la hacienda o persona; en cambio, de acuerdo con la teoría de la responsabilidad objetiva, o extracontractual, daño viene siendo el detrimento, perjuicio o menoscabo que se recibe, independientemente de la culpa, en la hacienda o persona...

3a. Amparo directo 2500/56. Manuel Grosso. 8 de abril de 1957. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Mariano Azuela. Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca. Tomo CXXXII. Pág. 56. Tesis Aislada.

⁵⁵Morera, *op., cit.*, p. 27.

⁵⁶Jean-Jacques Rosseau, en su obra "El Contrato Social", señala que el orden social es un derecho sagrado que sirve de base a todos los demás. Salta a la vista la dificultad que entrañaría la convivencia si no existiesen consecuencias frente a la infracción de los preceptos normativos surgidos de cualquiera de las fuentes del derecho o de las obligaciones contractuales. Citado en Morera, *op., cit.*, p. 22.

Complementando esta tesis, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia emite una tesis aislada en la cual establece que “Los daños sociales no deben apreciarse desde el punto de vista pecuniario, sino desde el punto de vista moral”. (Amparo administrativo. Revisión del incidente de suspensión. Reyes Jesús y coagraviado. 28 de diciembre de 1923.)

En este contexto, se puede decir que el detrimento, perjuicio o menoscabo que surge como consecuencia del daño, impacta de manera relevante en el aspecto moral y esta situación ha sido contemplada por el Poder Judicial de la Federación.

d) Antijuridicidad de la acción u omisión

La antijuridicidad es la violación de normas que imponen una conducta. Se fundamenta esencialmente en la infracción del deber jurídico de no causar daño.

En el derecho penal e incluso en el derecho administrativo, la conducta sancionable, y en consecuencia antijurídica, está tipificada en la ley, fuera de estos ámbitos el concepto de antijuridicidad es más genérico. La doctrina y la jurisprudencia, en el ámbito civil destacan el carácter antijurídico que debe tener la acción u omisión.

3.2 Hechos que dan lugar a la responsabilidad

Como se mencionó líneas arriba, la responsabilidad puede configurarse por:

- a) Daños causados por actos propios
- b) Daños causados por actos ajenos
- c) Daños causados por animales o cosas

En las siguientes líneas revisaremos cada uno de estos daños.

a) Daños causados por actos propios.

Son aquellas conductas propias que se realizan a través de una acción o una omisión y que configuran una conducta antijurídica, esto puede ser quien

infrinja una norma legal, un reglamento o un pacto entre las partes, mismo que produzca consecuencias dañosas.

b) Daños causados por actos ajenos

Este tipo de responsabilidad se presenta cuando una persona está obligada a reparar el daño causado por la acción u omisión realizada por persona distinta. En este caso podemos encontrar a los padres y tutores quienes son responsables de los daños causados por los menores o incapacitados que se encuentren bajo su guarda; de igual forma los dueños o directores de un establecimiento respecto de los perjuicios causados por sus dependientes en el servicio de los ramos en que los tuvieran empleados.

c) Daños causados por animales o cosas

Los daños causados por animales o cosas (máquinas, árboles, edificios, productos...) que una persona tiene en propiedad, posesión, o ha fabricado o distribuido y vendido. En el supuesto que un animal o cosa cause materialmente un daño en situaciones en que el hombre no gobierna plenamente su funcionamiento o actividad, el responsable es quien a través del animal o la cosa "causó" el daño mediante actos u omisiones consistentes en la falta de vigilancia o en la falta de adopción de las medidas (reparaciones, precauciones) adecuadas para cada caso. En esta situación, se puede determinar una responsabilidad por riesgo y se configuraría la existencia de una obligación indemnizatoria.

3.3 El resultado

La existencia de perjuicio es un elemento esencial de la responsabilidad y de la obligación de reparar, ya que para que proceda el resarcimiento es ineludible la producción de un menoscabo en el patrimonio del perjudicado, en su estado físico o psíquico o bien un incumplimiento normativo, es decir, la vulneración al ordenamiento jurídico el cual produce un daño a "todos".

En este sentido, el daño tiene como resultado la obligación de indemnizar y este resultado puede derivarse por el incumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o extracontractuales, de las obligaciones especiales que la ley imponga a quien está en determinada relación jurídica

respecto de otra persona o por el incumplimiento de deberes legales de cuidado y vigilancia de personas que están bajo la dependencia de otra.

De acuerdo con Morera⁵⁷ el resultado de daño puede clasificarse en:

a) Peligro como daño

No sólo existe el deber de no dañar, sino que también puede predicarse la existencia de un deber de no poner en peligro los derechos y objetos tutelados jurídicamente de las personas. De este precepto se desprende que tanto las relaciones jurídicas-privadas como las relaciones entre el ciudadano y la administración deben ordenarse y regirse por los principios de responsabilidad. Por lo anterior, es posible sancionar a aquel que ha puesto en peligro algún bien jurídicamente titulado, aunque no se haya producido el daño, ya que se entiende que se ha violentado el ordenamiento jurídico.

b) Clases de daño

Existen distintas clasificaciones de daños, una de ellas es la que distingue entre daños patrimoniales y daños no patrimoniales.

- **El daño no patrimonial** o moral es aquella cuya estimación en dinero, afecta a elementos o intereses de difícil valoración como la libertad, la salud, el honor o la intimidad. Teóricamente este tipo de daño no se puede pagar con dinero a diferencia de los daños patrimoniales, para los cuales se establece una base de equivalencia. El daño no patrimonial a su vez puede clasificarse en daños corporales o físicos, como pueden ser los daños a la integridad corporal o física de la persona; en daños morales, que actúan en perjuicio del ámbito emocional o psíquico de la persona; en daños a los derechos de la personalidad, referidos al honor, intimidad y propia imagen; y en daños al sistema jurídico u orden establecido, el cual deriva de una infracción normativa.
- **El daño patrimonial** es aquel que produce un menoscabo de posible evaluación económica sobre bienes, derechos o intereses del perjudicado. La reparación de estos daños engloba: el *daño*

⁵⁷Morera, *op., cit.*, p. 70

emergente, que es el perjuicio causado directamente y en donde la persona que sufre el daño experimenta una pérdida y el *lucro cesante*, que es el perjuicio ocasionado por haberse frustrado un beneficio patrimonial para el perjudicado.

c) La reparación del daño

La obligación de reparar en cualquiera de los casos en que se responda por actos propios, por actos ajenos o por daños causados por animales o cosas. Para la reparación del daño hay que tener en cuenta únicamente el daño efectivo causado, y no los motivos por los que se haya producido, de tal forma que el perjudicado no podrá recibir más que el equivalente del daño efectivo y en caso de haber obtenido una ventaja, ésta habrá de tenerse en cuenta al cuantificar el resarcimiento, por ejemplo, la destrucción de un edificio que cause una ventaja al haberse descubierto un tesoro.

Como principio general, el causante del daño ha de restituir las cosas a su anterior estado, y si no es posible, habrá de resarcir en dinero al perjudicado. Otra forma de reparación del daño se produce con la imposición de una sanción administrativa o de una pena por los órganos competentes cuando medie una infracción normativa.

3.4 Elementos subjetivos de la responsabilidad

La concepción tradicional de la responsabilidad establece un componente subjetivo de culpabilidad, de tal forma, los daños pueden ser producto de dolo, entendido como la voluntad expresa de dañar o de culpa, entendida como la imprudencia o negligencia del sujeto

a) El dolo

Una conducta dolosa es la acción u omisión realizada con conciencia y voluntad de producir un resultado antijurídico y dañoso. Se trata de querer una determinada acción conociendo todas las circunstancias y efectos previsibles.

b) La culpa

Una conducta culposa es la acción u omisión voluntaria, pero realizada sin malicia, que impide el cumplimiento de una obligación de hacer, de no

hacer o de dar. La culpa es la omisión de la diligencia debida en consideración a las circunstancias del sujeto. En materia penal el concepto de culpa puede ser sustituido por el de imprudencia.

c) La negligencia

La negligencia consiste en la omisión de aquella diligencia que exija la naturaleza de la obligación y corresponda a las circunstancias de las personas, del tiempo y del lugar. En el siguiente cuadro podemos resumir los principales elementos que integran a la responsabilidad jurídica:

CUADRO 4 CONCEPTOS GENERALES DE RESPONSABILIDAD

Presupuestos generales de la responsabilidad	<ul style="list-style-type: none"> -Acción u omisión -Producción de un daño -Relación causal entre la acción y el daño -Antijuridicidad
Hechos que dan lugar a la responsabilidad	<ul style="list-style-type: none"> -Daños causados por actos propios -Daños causados por actos ajenos -Daños causados por animales o cosas
El resultado	<ul style="list-style-type: none"> -Peligro como daño -Clases de daño -La reparación del daño
Elementos subjetivos de la responsabilidad	<ul style="list-style-type: none"> -Dolo -Culpa -Negligencia

Fuente: Elaboración propia, con base en Morera Guajardo, Enrique. *Responsabilidad. Concepto jurídico y sus singularidades*. Barcelona, Ariel Economía y Empresa, 2010.

4. Tipos de Responsabilidad

Una vez que hemos revisado los conceptos fundamentales de la responsabilidad nos centraremos en la responsabilidad jurídica pública, es decir, en aquella responsabilidad aplicada a los servidores públicos.

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las disposiciones relativas a los tipos de responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Éstas son la responsabilidad civil, la responsabilidad administrativa, la responsabilidad política y la responsabilidad penal.

Antes de iniciar el análisis de cada una de las responsabilidades contempladas en nuestra Carta Magna es importante adentrarnos en el significado de responsabilidad pública.

Por otra parte, aunque la Constitución Política únicamente señala cuatro tipos de responsabilidades, nosotros presentaremos una responsabilidad más que es la responsabilidad patrimonial del Estado.

4.1 La responsabilidad pública

La responsabilidad pública es aquella situación jurídica en que se coloca un servidor público como consecuencia de un incumplimiento o violación, que deberá ser probado en juicio seguido ante autoridades competentes y con las formalidades esenciales del procedimiento, y al que recaerá determinada sanción.

Luis Humberto Delgadillo, considera que la particular situación que presentan los trabajadores del Estado los sujeta a una especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos

para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.⁵⁸

Por su parte, Gabino Fraga, señala que cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse además una responsabilidad civil o penal⁵⁹

Para el estudio de la responsabilidad pública es necesario analizarla como un sistema, es decir, como un conjunto de elementos interrelacionados entre sí que tiene un propósito común.

En este sentido, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos está compuesto por los siguientes elementos jurídicos: marco regulador, órganos participantes, funciones, procedimientos a substanciarse que intervienen en la determinación mediante la investigación y acopio de las pruebas correspondientes, del incumplimiento (o violación) de las obligaciones a cargo de los servidores públicos, así como al procedimiento penal, político, administrativo disciplinario en que se examinarán las circunstancias en que ocurrió la conducta que se juzga, las pruebas, excepciones y alegatos, y en su caso, la imposición de sanciones respectivas para ser aplicadas por las autoridades competentes.⁶⁰

En las siguientes líneas desarrollaremos cada una de las responsabilidades contempladas en la legislación mexicana.

4.2 La responsabilidad penal

El Artículo 212 del Código Penal Federal dispone que para efectos penales, el servidor público es toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada, o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, en los

⁵⁸Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. México, Noriega-Limusa, 1991, p. 27.

⁵⁹Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 23ª edición, Porrúa, México, 1984, p. 169.

⁶⁰Juárez, *Elementos de una teoría*. op.cit., p. 19.

poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales.

Los servidores públicos son penalmente responsables por cualquier delito que cometan y que esté tipificado en el Código Penal Federal o en otros ordenamientos penales. Las conductas antijurídicas tipificadas en el Código penal federal como delitos se encuentran en el Título Décimo (delitos cometidos por servidores públicos) y el Título Décimo Primero Delitos cometidos contra la administración de justicia.

En este ordenamiento se establecen once figuras delictivas en las que puede incurrir un servidor público:

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

En algunos casos, las penas se incrementan cuando los infractores son miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria. Es en este sentido que la responsabilidad penal del servidor público puede ocurrir de dos maneras: como agravante de un delito por su condición de servidor público, pero que cualquier ciudadano puede cometer y, como delito del que sólo un servidor público puede cometer.

Cuando un servidor público comete un delito con motivo o en ejercicio de su cargo, quedará sometido al procedimiento penal respectivo en los mismos términos que cualquier otra persona, es decir, una vez formulada la denuncia el Ministerio Público integrará la averiguación ante el tribunal competente, éste

resolverá lo que proceda y en el transcurso del procedimiento, el inculpado puede ejercer sus derechos de audiencia, defensa, probar y alegar lo que convenga a sus intereses.

4.3 La responsabilidad civil

La responsabilidad civil es el nombre que se le da a la obligación generada por el hecho ilícito y también por el riesgo creado, la cual se traduce en la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados a otros.⁶¹

El Código Civil Federal dispone que una responsabilidad de este orden se configura cuando el servidor público incumple sus obligaciones y causa daño. El Artículo 1910 establece lo siguiente: “el que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

Del precepto antes invocado, ese deduce que los elementos constitutivos de la responsabilidad civil, que son: un acto ilícito, la existencia de un daño o perjuicio, un nexo de causalidad entre el acto y el daño, y lo más importante que el acto ilícito sea cometido por cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública federal, en el Distrito Federal o bien que maneje recursos federales.

El daño

Con respecto al término daño el Código Civil Federal, en sus Artículos 2108 y 2109 señala: “se entiende por daños a la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación”, y “se reputa perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación”.

El daño puede ser material o moral. El daño material se repara mediante la reposición de las cosas al estado que guardaban antes de la lesión sufrida o el pago de los daños y perjuicios causados, a elección del ofendido.

⁶¹Bejarano Sánchez, Manuel. *Obligaciones Civiles*. México, Oxford, 1999, p. 171.

Con respecto al daño moral el Artículo 1916 del Código Civil Federal y el mismo Artículo pero del Código Civil para el Distrito Federal señalan que “por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas”.

En el caso del Código Civil Federal se describen las conductas que son consideradas como hechos ilícitos, como son: “El que comunique a una o más personas la imputación que se hace a otra persona física o moral, de un hecho cierto o falso determinado o indeterminado, que pueda causarle deshonra, descrédito, perjuicio, o exponerlo al desprecio de alguien. El que impute a otro un hecho determinado y calificado como delito por la ley, si este hecho es falso, o es inocente la persona a quien se imputa. El que presente denuncias o querellas calumniosas, entendiéndose por tales aquellas en que su autor imputa un delito a persona determinada, sabiendo que ésta es inocente o que aquél no se ha cometido, y al que ofenda el honor, ataque la vida privada o la imagen propia de una persona”.

En ambos Códigos se establece la obligación de reparar el daño mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme el Artículo 1913. En cuanto a la responsabilidad del Estado y sus servidores públicos, el Código Civil Federal derogó esta obligación. Sin embargo, el Código Civil del Distrito Federal aun la conserva en sus Artículos 1927 y 1928.

Actos u omisiones en los que puede incurrir un servidor público.

Entre los actos u omisiones en que puede incurrir un servidor público y que son generadores de responsabilidad civil se encuentran:

- Incumplimiento de obligaciones, excepto que se trate de un caso fortuito o cuando el otro contratante no haya cumplido, a su vez con su obligación.
- Daño moral (Artículo 1916).
- Pérdida de la cosa (Artículo 2179).
- Daño causado a personas que cause incapacidad o la muerte (Artículo 1915).
- Causar un daño en una sentencia firme, por error judicial (Artículo 10 de la Convención Americana de Derechos Humanos o pacto de San José).
- Causar daños y perjuicios a los particulares por una falta administrativa y,
- Cuando la autoridad acepte una recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en donde señale que se han producido daños y perjuicios.

Normatividad

Entre la normatividad que contempla la responsabilidad civil se encuentra:

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que en su Artículo 17, fracción IV establece como derecho de los habitantes del Distrito Federal, el ser indemnizados por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos de la entidad, de conformidad con lo establecido en la legislación civil y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en el Artículo 77 bis la señala lo siguiente:

“Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Contraloría General del Distrito Federal, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra”.

Derivado de este Artículo es que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece la aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones que la propia ley impone. Su finalidad es que el Estado no se vea afectado en su patrimonio por los actos ilícitos de sus servidores públicos, ya que la responsabilidad civil en que incurren los servidores públicos no sólo causa daños y perjuicios a los particulares sino que al propio Estado.

El Código Civil para el Distrito Federal. El Artículo 1927 establece la responsabilidad civil del Estado, al señalar que:

El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños causado por sus empleados y servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será objetiva y directa por la actividad administrativa irregular conforme a la Ley de la materia y en los demás casos en términos del presente Código.

4.4 La responsabilidad política

Tiene su antecedente en el *impeachment* anglosajón y se presenta cuando un servidor público en el ejercicio de sus funciones incurre en actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

El término *impeachment* literalmente significa "bochorno"⁶² y es una figura del Derecho anglosajón (específicamente en Estados Unidos y Gran Bretaña) mediante la cual se puede procesar a un alto cargo público. El Parlamento o Congreso debe aprobar el procesamiento y posteriormente encargarse del juicio del acusado (normalmente en la Cámara alta). Una vez que un individuo ha sido objeto de un *impeachment* tiene que hacer frente a la posibilidad de ser condenado por una votación del órgano legislativo, lo cual ocasiona su destitución e inhabilitación para funciones similares.

México retomó esta figura al utilizarla dentro del denominado juicio político que es el procedimiento para fincar responsabilidad política u oficial a servidores públicos de alto rango. Al respecto, Raúl F. Cárdenas señala que "la

⁶² "Impeachment", <http://es.wikipedia.org/wiki/Impeachment> , (15 de diciembre de 2012)

naturaleza jurídica del juicio político, gira sobre hechos, no delictuosos, y concluye con la separación e inhabilitación, en su caso, del alto funcionario que ha perdido la confianza pública; por lo tanto es ajeno a la actividad judicial". Asimismo afirma que, "el juicio político tiene una jurisdicción especial, que se caracteriza por la naturaleza de los actos u omisiones en que incurren los altos funcionarios en el desempeño de sus funciones, que obliga a un cuerpo político, momentáneamente investido del poder de juzgar, a separarlos de su encargo e inhabilitarlos para desempeñar otro, dentro del lapso que fije la ley, en virtud de haber perdido la confianza, y para que si el hecho tuviera señalada otra pena en la ley, queden a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y consignent con arreglo a ella".⁶³

En este sentido, la responsabilidad política se identifica como la que deriva de las conductas de acción u omisión que afectan las instituciones fundamentales de la Nación, su patrimonio o las garantías individuales. Se dice que la responsabilidad sanciona atentados a la confianza política, por ello también se le conoce como delitos oficiales, pues se trata de conductas originadas en el encargo público que afectan el orden constitucional.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Artículo 7 determina que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales: el ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; a la libertad de sufragio; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; la usurpación de atribuciones, cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados o a la sociedad o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones, las omisiones graves que produzcan los efectos antes señalados y las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que regulan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

⁶³ Cárdenas, Raúl F. *Responsabilidad de los funcionarios públicos*. Antecedentes y leyes vigentes. México, Porrúa, 1982, p. 343.

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política se encuentran enunciados en el Artículo 110 constitucional y son: los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

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

Como puede observarse, los sujetos de juicio político, son los servidores que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración, por lo que su actuación puede ser trascendente para los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente, no todos los servidores públicos pueden incurrir en este tipo de responsabilidad.

En el caso de los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados y, en su caso, miembros de las Judicaturas locales, su responsabilidad política a nivel federal, se genera, además, por las violaciones graves a la Constitución federal

y a las leyes que de ella emanen, así como por el indebido manejo de fondos y recursos federales.

Tratándose de funcionarios locales, la posibilidad de responsabilidad política se amplía por violaciones graves constitucionales y legales federales; el problema es que en ningún ordenamiento se establece en qué consiste la gravedad de la violación.

4.5 La responsabilidad administrativa

El Artículo 109 fracción III constitucional establece: “se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación define a la responsabilidad administrativa como un tipo de responsabilidad en la que incurre un servidor público por actos u omisiones cometidos con motivo del desempeño de su empleo, cargo o comisión, que resultan contrarios a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.⁶⁴

En tanto, Castrejón García⁶⁵ señala que la responsabilidad administrativa es el procedimiento administrativo sancionador derivado de actos u omisiones cometidos por los servidores públicos a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por su parte, Andrés Serra Rojas señala que la responsabilidad administrativa está relacionada con las faltas cometidas por el empleado en el ejercicio de sus funciones⁶⁶

Como puede observarse, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia del actuar ilícito de un funcionario, diferenciando esa responsabilidad de las penales y civiles a que también está sujeto. La responsabilidad administrativa se configura a partir de

⁶⁴Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Manual del justiciable: materia administrativa*. Poder Judicial de la Federación, México, 2003, p. 63.

⁶⁵ Castrejón, *op.cit.* p. 191.

⁶⁶ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, 2ª. Edición, México, Porrúa, 1961, p. 484.

las revisiones sobre las actividades que realizan las unidades administrativas, de las decisiones y de las formas en que las conducen los titulares de éstas. Ahora bien la ley establece las acciones en las cuales los servidores públicos podrían tipificar una conducta que los lleve a configurar una responsabilidad, así que encontramos que son responsables por acciones y por omisiones.

Las obligaciones a las que hace referencia el texto constitucional quedaron plasmadas en el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En el Artículo 47 se establece el Código de Conducta ético en el servicio público, con la prescripción de las obligaciones para todos los servidores públicos, que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público. Dichas obligaciones tienen como propósito salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia.

Cabe destacar que en la responsabilidad administrativa, la descripción de las conductas infractoras, no se limita únicamente a la ley reglamentaria, ya que podemos encontrar diversas disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos de las dependencias o entidades, tal es el caso de la Procuraduría General de la República, que aunque se le ubica dentro del Poder Ejecutivo Federal, y que en consecuencia sus servidores públicos debieran de ser sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, su Ley Orgánica establece obligaciones específicas para ciertos funcionarios y empleados de confianza, y además, sujeta a sus servidores a un procedimiento especial de carácter administrativo previsto en este mismo ordenamiento.

El mismo caso lo presenta el Poder Judicial de la Federación, cuyos servidores públicos se rigen por su Ley Orgánica y no por la Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional. Esta situación obedece a que en 1995 la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos derogó los Artículos 3°, 51 y 79, mismos que se referían a la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sobre el particular, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito publicó en enero de 1999, la tesis I.40.A.220.A, la cual dice:

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

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

Como puede observarse, la regulación y estudio de la responsabilidad administrativa no se ha desarrollado adecuadamente, una de las causas es el desinterés hacia este tipo de responsabilidad. Al respecto, Luis Humberto Delgadillo⁶⁷ señala que lo anterior tiene una explicación histórico-jurídica, en razón de que ni el Constituyente de 1857, ni el de 1917, establecieron de manera clara y precisa a esta responsabilidad, y las cuatro leyes de responsabilidades anteriores, tampoco la regularon, por lo que el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública se dejó principalmente al derecho laboral. El resultado es que en la actualidad el régimen de responsabilidades administrativas se encuentra disperso en numerosas disposiciones y procedimientos muy disímolos, lo que genera dispersión e inconsistencias en dichos procedimientos.

⁶⁷ Delgadillo, El sistema de responsabilidades, *op.cit.* pp. 45 y 46.

En virtud de que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos constituye una parte fundamental en la presente investigación, su análisis se realizará en el siguiente capítulo junto con el procedimiento administrativo disciplinario.

4.6 La responsabilidad patrimonial

La responsabilidad patrimonial es aquella que sanciona a los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones y como consecuencia de los actos u omisiones que les sean imputables causen daños y perjuicios estimables en dinero al patrimonio del Estado. Este tipo de responsabilidad tiene su antecedente en un Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994 y que se le conoció como “Ley miscelánea en materia de responsabilidades” y que afectó a diversos tipos de responsabilidades entre ellos a la responsabilidad patrimonial del Estado.

El nombre completo del decreto es el siguiente:

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos Artículos del Código Penal para el Distrito federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Extradición Internacional, del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia federal, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En el Artículo Sexto de este decreto se dispone: “Del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal se reforman los Artículos 1916 párrafos primero y segundo, 1927 y 1928. Estas reformas resaltan porque se establece la responsabilidad del Estado y de sus Servidores Públicos. El Artículo 1927 establece:

El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños causado por sus empleados y servidores públicos con motivo del ejercicio de las

atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será objetiva y directa por la actividad administrativa irregular conforme a la Ley de la materia y en los demás casos en términos del presente Código.

Con este Artículo se expuso los dos tipos de responsabilidad: solidaria y la subsidiaria del Estado, a través de ellas, se reconoció la responsabilidad del Estado en forma conjunta con la del servidor público, aunque no la reconoce como una responsabilidad directa del Estado. Sin embargo, da la posibilidad al afectado a escoger entre cualquiera de los deudores. En el caso de la responsabilidad subsidiaria, ésta se da cuando el servidor público realizó actos ilícitos dolosos. En este caso, se tiene que demostrar lo ilícito de la actuación del servidor público, quien tendrá que responder con sus bienes y en caso de que no cubran el daño, el Estado responderá por los daños.

Además de la vía civil que regula el Código en la materia, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece, en su Artículo 33, la vía judicial, o cualquier otra, a elección del afectado, si el órgano del Estado niega la indemnización, o cuando el monto de la otorgada no satisfaga al reclamante. Además de la vía judicial procede la vía de lo contencioso administrativo, ya sea ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFyA) o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuyas leyes orgánicas fueron reformadas en el decreto arriba mencionado, de tal forma que a estos órganos jurisdiccionales se les otorgó facultades para conocer de los juicios que se inicien en contra de resoluciones que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el Artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En este sentido, en el caso del Distrito Federal, esta responsabilidad se regula por lo dispuesto en el Artículo 28 y en el Libro Cuarto, Título Segundo del Código Financiero del Distrito Federal. Éste último regula el procedimiento resarcitorio respectivo que se seguirá ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal. De igual manera resulta vinculado con el Artículo 36, fracción XXVIII del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal que establece como facultad del titular de dicha dependencia:

Fincar las responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, en las actividades de Programación y Presupuestación así como poner cualquier otro acto u omisión en que un servidor público incurra por dolo, culpa o negligencia y que se traduzca en daños y perjuicios a la Hacienda Pública del Distrito Federal, que descubra o tenga conocimiento la Secretaría de Finanzas, por sí o a través de sus unidades administrativas, así como en aquellos casos en que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emita pliegos de observaciones que no hayan sido solventados.

A nivel constitucional, el 14 de junio de 2002, se reformó el Artículo 113, estableciéndose la responsabilidad patrimonial del Estado por actividad administrativa que cause daños y perjuicios en los bienes o derechos de los particulares, con las características de objetiva y directa.

El 1° de enero de 2004 entró en vigor la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que establece la responsabilidad directa y objetiva por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo de las atribuciones que les correspondan. Esta ley además establece diversas posibilidades para la cuantificación de la indemnización, de acuerdo con el nivel de ingresos comprobables de los afectados, de tal forma que pueden constituir una reparación integral, consistente en el pago del daño emergente, lucro cesante o perjuicio o resarcimiento por daño personal y moral; o una reparación equitativa. También establece la posibilidad de que se condene al Estado al pago del 100 por ciento del año y perjuicio sin considerar la condición económica del afectado, cuando mediante una calificación de la lesión que derive de una conducta manifiestamente deficiente o ilegal.

Una de las limitaciones que tiene esta ley es la oportunidad del pago, ya que para el caso de las indemnizaciones por reparación integral el pago deberá hacerse 15 días después de que adquiera firmeza la resolución o sentencia, o 180 días en los casos de la reparación equitativa. A esta limitación se une la cuestión presupuestal, ya que si no hay recursos para cubrir el monto de la indemnización en ese ejercicio, se cubrirán en el siguiente, según el orden del registro de los adeudos que se vayan generando a cargo del Estado.



Capítulo III

El Procedimiento Disciplinario y los Medios de Impugnación

CAPÍTULO 3. EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO Y LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

1. Antecedentes históricos

La responsabilidad pública tiene una larga historia. Desde los griegos, ya se registraban diversas instituciones encaminadas a juzgar la conducta de quienes conducían los asuntos de la ciudad y nuestro país no fue la excepción.

El procedimiento disciplinario en México siempre ha existido, aunque no siempre ha sido reconocido. No obstante, se pueden encontrar antecedentes que reflejan la preocupación de las autoridades por establecer un control sobre los servidores públicos.

La Colonia

En la Colonia, se instrumentaron varias disposiciones legales y normativas para cuidar el desempeño de los funcionarios al servicio de la Corona entre los que destacan: la visita, la pesquisa, el informe y el juicio de residencia.

- a) **La visita**⁶⁸. Fue utilizada como un instrumento de vigilancia, control y fiscalización de los funcionarios coloniales a favor de los particulares y del Estado. A través de las visitas se podía revisar el desempeño de los funcionarios, indagar abusos y excesos o bien establecer algunas reformas administrativas importantes. Se podían realizar *visitas* en cualquier momento incluyendo al Rey. Éstas podían ser generales cuando se incluían a las actividades de todo un virreinato o de capitanía general, y específicas cuando se circunscribían a la gestión de un funcionario determinado o de un asunto particular. Las autoridades *visitadas* estaban obligadas a otorgar al visitador todas las facilidades para el cumplimiento del encargo. No había apelación en contra de sus resoluciones.

⁶⁸ Juárez Mejía, Godolfino H. *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales*. México, Porrúa, 2001, pp. 4-5.

- b) **La pesquisa**⁶⁹. Consistía en la averiguación que hacía el juez (*pesquisador*) del delito o delincuente. Hubo dos tipos de pesquisa la general y la particular. La primera se llevaba a cabo con todos los delitos sin individualizar crimen ni delincuente, para ello se requería una real orden. La pesquisa particular se dirigía a la averiguación de un delito y delincuente determinado. Había pesquisa sólo cuando se presumía enorme gravedad en el delito o si se trataba de alguna clase de persona que lo ameritara y se hubiera estimado que la justicia ordinaria carecía de poder suficiente para castigar.
- c) **El Informe.**⁷⁰ Era la obligación que tenían las autoridades para acopiar diversa información de carácter documental, estadística, científica y geográfica para conocer la realidad de las Colonias. En este periodo se formó el Padrón General de Indicas en el cual se anotaban las meticulosas relaciones de las provincias. La información provenía de las relaciones geográficas, relaciones eclesiásticas, relaciones de los visitadores al término de su misión, relaciones de los virreyes al concluir su virreinato y los responsables de organizar esta información fueron los gobernadores y los visitadores.
- d) **El juicio de residencia.**⁷¹ Fue un procedimiento judicial mediante el cual todo funcionario de la Colonia, al término de su encomienda, quedaba sometido a la revisión de sus actuaciones y su desempeño y, de ser el caso, hacer efectivas las sanciones que derivaran de sus responsabilidades, o bien extenderle una carta o certificado de buena conducta. El procedimiento era el siguiente: al iniciar el juicio debía anunciarse al público para enterar a los interesados o agraviados. Al tomar posesión de un cargo, los funcionarios *residenciables* debían tomar fiadores para responder por las obligaciones que pudieran desprenderse del juicio de residencia. El juicio era publicista, sumario, inquisitivo y era una obligación personalísima. Durante el proceso el funcionario no podía abandonar el lugar donde había ejercido el

⁶⁹ *Ibid*, p. 5.

⁷⁰ *Ibid*, p. 5.

⁷¹ *Ibid*, pp. 6-7.

cargo, ni asumir otro hasta que concluyese este juicio. Generalmente el encargado de dirigir el proceso, llamado *juez de residencia*, era la persona ya nombrada para sucederle en el cargo.

En ocasiones los funcionarios eran los más interesados en tomar residencia pues al tener la carta de buena conducta quedaba reconocida su gestión y librados su prestigio y honor, además de que para ser promovido a un puesto superior se necesitaba entregar buenas cuentas del cargo anterior. Las sanciones eran variables, aunque frecuentemente consistían en multas.

Posteriormente, la *Novísima Recopilación* introdujo algunos cambios, entre los más importantes es el haber permitido que el *residenciado* nombrara personero o representante, con lo cual se podía burlar la obligación de residir en el lugar donde había prestado sus servicios; la residencia se redujo de cincuenta a treinta días; los jueces de residencia no podían durar en su encargo más de tres meses, esto como una respuesta al entorpecimiento de los asuntos ordinarios; se fortaleció al juez de residencia poniendo a su disposición a escribanos y a otros funcionarios, lo que tradujo en pérdida de publicidad y oralidad del juicio en favor de la escritura, además de que se intensificó su aspecto inquisitivo al dotar al escribano de derecho de acción o de queja cuando los agraviados o interesados no quisieran acudir ante el juez de residencia.

El juicio de residencia tenía como finalidad tratar que las disposiciones de la Corona Española, legales, administrativas o políticas, fueran debidamente cumplidas, y que los funcionarios pudieran actuar en un ambiente de relativa elasticidad en el desempeño de sus funciones

Raúl F. Cárdenas⁷² explica que en la Recopilación de Leyes de Indias en el Libro 5º, Título 15, denominado de las “Residencias y Jueces que la han de tomar”, se establecieron diversas disposiciones entre las que destacan: que la

⁷² Cárdenas, Raúl F. *Responsabilidad de los funcionarios públicos*. Antecedentes y leyes vigentes. México, Porrúa, 1982, pp.11-12.

residencia de los Reyes se substancie en un término de seis meses, para asegurar la quietud de los Ministros y vasallos de las Indias; que a los presidentes, oidores, alcaldes del crimen y fiscales promovidos de una audiencia a otra, se les siga el juicio de residencia antes de salir de las ciudades en que residan; Se fijan las reglas de procedimientos en los juicios de residencia de generales, almirantes, ministros, oficiales, oidores, etcétera; Que los juicios de residencia sean en forma que lleve la noticia de los indios.

Época Independiente

Constitución de Cádiz de 1812

En 1812 en Cádiz, España, fue promulgada una Constitución la cual rigió a la metrópoli y a sus colonias. En esta Constitución fue promulgado el juicio de residencia bajo el nombre de juicio de responsabilidad.⁷³ Esta Constitución no abolió de manera absoluta la legislación anterior, sino que la reconoció en las partes que no se oponían y con ello se prolongó la vigencia de muchas disposiciones.

En cuanto a los artículos relacionados con la rendición de cuentas de los servidores públicos se encontraban:⁷⁴

Artículo 161. "Toca a este Supremo Tribunal

...

Segundo. Juzgar a los Secretarios de Estado y del Despacho, cuando las cortes decretaren haber lugar a la formación de causa.

Sexto. Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes.

Artículo 131.

Vigésimaquinta. Hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho y demás empleados públicos".

De los Artículos anteriores se desprende que los Secretarios de Despacho y demás empleados públicos, incluyendo a los Jueces y Magistrados, pueden incurrir en responsabilidades; que tales responsabilidades están penalizadas y que las Cortes son la autoridad encargada de hacer

⁷³ El Sistema federal de responsabilidades de los servidores públicos en el marco del derecho administrativo. http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/chalico_p_hp/capitulo2.pdf, (14 de octubre de 2011).

⁷⁴ Godolfino, *op.cit.* p.14.

efectivas tales responsabilidades. En esta Constitución, el único funcionario que no está sometido al sistema de responsabilidades es el Rey, quien consideraba a su persona como sagrada e inviolable.

Constitución de Apatzingán de 1814⁷⁵

La Constitución de Apatzingán ubica al sistema de responsabilidades en los Capítulos XVIII, Del Tribunal de residencia; Capítulo XIX, de las funciones del Tribunal de Residencia; el Artículo 27 que señala “la seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos; el Artículo 120, por su parte, atribuye al Congreso, la facultad de hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones. Asimismo, el Capítulo V, “De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos”, hace un recuento de los derechos inherentes a las personas que deben ser guardados por las autoridades.

Los Secretarios eran responsables por los decretos, órdenes, circulares, títulos despachos y demás documentos que expidieran en contra de la Constitución y de las leyes, y que debían llevar su firma para su validez. En este contexto correspondía al Congreso hacer la declaración de si había o no lugar a formar causa y cuando era positivo se suspendía al Secretario y se turnaba el expediente al Supremo Tribunal de Justicia, quien también conocía de las causas que se promovían por los delitos de herejía, apostasía y del Estado, en este último caso, contemplaba los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos, también se juzgaba por arrestar a un ciudadano por más de cuarenta y ocho horas sin remitirlo al tribunal competente.

Las sentencias que emitía el Tribunal de residencia se remitían al Supremo Gobierno para su publicación (notificación) y ejecución por medio del jefe o tribunal que correspondía y el expediente se regresaba al Congreso (por ser el que debía recibir las acusaciones, quejas y denuncias) para su archivo.

⁷⁵ Juárez Mejía, *La Constitucionalidad...*, op.cit. p. 16.

Imperio de Iturbide 1822

En 1822 durante el imperio de Iturbide, se instauró una Junta Nacional Constituyente y fue aprobado el Reglamento Político Provisional del Imperio que en su texto incluyó algunas disposiciones referentes a los funcionarios como que la “persona del emperador” era sagrada e inviolable y que sólo sus ministros serían responsables de los actos del gobierno, y que encomendaban al Supremo Tribunal de Justicia la tarea de juzgar a los funcionarios que incurrieran en algún delito.

Constitución de 1824

En 1824 fue aprobada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Con la promulgación de esta Constitución se cambió el sistema estableciendo que las responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los Secretarios del Despacho, gobernadores de los estados, diputados y senadores, y de los demás empleados públicos, serían juzgadas ante la Corte Suprema de Justicia, y cuando el responsable fuera un miembro de ésta, conocería de ellas un Tribunal Especial.⁷⁶

Esta Constitución federalista designó a las Cámaras de Diputados y Senadores como gran jurado en las acusaciones hechas al Presidente de la República por delitos de traición contra la Independencia Nacional, por cohecho, soborno y por impedir o entorpecer las elecciones y las funciones de las Cámaras; ésta señalaba que el Presidente sólo podría ser acusado por delitos establecidos en el Artículo 38 de la Constitución, y que las acusaciones hechas al Vicepresidente serían atendidas por la Cámara de Diputados; fijó la responsabilidad de los Secretarios de Despacho; estableció las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia y elaboró un procedimiento de elección de 24 individuos para juzgar a los Magistrados de dicha Corte.

⁷⁶ Delgadillo, *El sistema de responsabilidades*, op.cit., pp. 50 y 51.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana 1836 y 1843

En 1843, bajo el gobierno de Antonio López de Santana, fueron promulgadas las Bases Orgánicas de la República Mexicana. Estas disposiciones de corte centralista, regularon la responsabilidad de los funcionarios del gobierno centralista de la siguiente manera:

A los Diputados y Senadores se les concedió el fuero de inmunidad con carácter absoluto; se estableció un Gran Jurado el cual debía declarar si había o no lugar a formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes que hubiesen cometido los Secretarios de Despacho, ministros de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, Consejeros de Gobierno y Gobernadores de Departamento. El Presidente de la República no quedaba exento de los procedimientos de responsabilidad, sin embargo, contaba con cierta inmunidad.

Otra aportación de estas Bases Orgánicas fue lo establecido en el Artículo 14, que dispuso: “Una ley establecerá el método de cuenta, y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo”. Con este precepto, la nación adoptó el sistema de rendición de cuentas.

Las Siete Leyes

El sistema centralista en México tuvo una vigencia de once años (de 1835 a 1846). Durante este periodo se constituyó la Constitución Centralista, llamada Leyes Constitucionales. Ésta se dividió en siete partes, de ahí su nombre de Siete Leyes. En materia de responsabilidad administrativa, el Artículo 52 de la Tercera Ley Constitucional contempló dos aspectos importantes: la creación de una comisión inspectora para vigilar el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda y el nombramiento de los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor. Esta disposición con el tiempo se convirtió en un instrumento para fiscalizar e investigar las actividades administrativas de la administración pública y la detección de desviaciones e irregularidades constitutivas de responsabilidad.

Este sistema de responsabilidades detectó que una de sus principales causas de los actos irregulares casi siempre tenía carácter patrimonialista.⁷⁷

Por otra parte, el Artículo 47 de la Tercera Ley estableció el procedimiento para llevar a cabo la responsabilidad política y en el Artículo 48 estableció las conductas prohibidas al Presidente.

Constitución de 1857

La Constitución de 1857 estableció el Título Cuarto en donde detallaba las responsabilidades y las sanciones aplicables a los diputados del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte y los Secretarios de Despacho, estableciendo una distinción entre delitos del fuero común que cometieran durante el ejercicio de su empleo. En materia de delitos comunes de que sean acusados los servidores públicos, el Congreso simplemente declarará la procedencia de las acusaciones y, al suspender al funcionario de su cargo, retirará el fuero de que goza para permitir que los tribunales ordinarios estén en posibilidad de proceder contra el acusado y dictar la sentencia que proceda. Los delitos oficiales eran sentenciados por la Suprema Corte. Este Título únicamente especifica como delitos oficiales la infracción a la Constitución y leyes federales, la traición a la patria, la violación expresa de la Constitución y el ataque a la libertad electoral, pero no precisa qué pasa con las faltas u omisiones

Este ordenamiento respetó la institución de Gran Jurado, creando procedimientos distintos si el delito era común u oficial. Al Presidente de la República se le concedió el fuero de inmunidad de carácter relativo.

En materia de responsabilidades no fue posible el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria

Ley de 1870

El 3 de noviembre de 1870, durante la gestión del presidente Benito Juárez, se promulgó la primera Ley sobre delitos, las faltas y las omisiones

⁷⁷ Juárez Mejía, *La constitucionalidad*, op.cit. pp. 25-26.

oficiales de los altos funcionarios de la Federación. A esta Ley se le conoció como la Ley Juárez, y en ella se señalaron como delitos oficiales el ataque a las instituciones democráticas, el ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal, el ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución, o las leyes federales y estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de cinco a diez años. La determinación de faltas oficiales se basaba en la gravedad de la infracción y establecía como tales violaciones a la Constitución o a las leyes federales, en materia de poca importancia, y señaló como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años.

Finalmente reguló otra infracción que se denominaba “omisión en el desempeño de funciones oficiales”, la cual consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, para cuya comisión estableció de seis meses a un año.

Porfiriato

En 1896, durante la gestión del presidente Porfirio Díaz fue promulgada la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, que en su primer capítulo regulaba la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios Federales. Esta normativa retomó varias de las figuras establecidas en la Ley Juárez, sin embargo, su principal aporte fue que determinó de forma clara, la declaración de procedencia. Respecto de los delitos, faltas y omisiones oficiales, se establecieron los procedimientos ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia, pero no se especificaron los delitos oficiales, para cuya identificación se remitía a los Códigos Penales de 1872.

Hasta el Porfiriato, todo el enfoque de responsabilidades siguió encauzado a las materias política y penal sin que las responsabilidades administrativa y civil tuvieran una base jurídica para su desarrollo.

Constitución de 1917⁷⁸

En la Constitución de 1917, en su Título Cuarto se dictaminaron los Artículos 108 y 114 referentes a las responsabilidades de los funcionarios públicos. De estas disposiciones, ninguna se refería a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, sino que sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como responsabilidades administrativas. Este Título Constitucional fundamentalmente reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones que podrían identificarse como responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido

Antecedentes posrevolucionarios

Código Civil de 1928

El Código Civil de 1928 es uno de los primeros ordenamientos que previó la responsabilidad por los daños producidos por sus servidores públicos en ejercicio de sus funciones. En su Artículo 1928, estableció: “el Estado tiene la obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones”. Éste fue uno de los primeros avances en esta materia, sin embargo, la responsabilidad estatal estaba supeditada a que el funcionario responsable, no tuviera bienes o éstos no fueran suficientes para responder por el daño causado por el ejercicio de sus funciones. De ahí que para obtener la reparación del daño era indispensable, primero identificar, demandar y ganar al funcionario que hubiese producido el daño; luego resultaba necesario que el afectado no pudiera cobrar la reparación por insolvencia, es hasta entonces cuando se podía demandar al Estado como obligado subsidiario.

Códigos Penales de 1929 y 1931⁷⁹

El Código Penal de 1929, establecía en su Título Noveno del Libro Segundo, “Los delitos cometidos por funcionarios públicos, en donde tipificaba

⁷⁸ Delgadillo, *El sistema de responsabilidades*, op.cit., p. 56

⁷⁹ Cárdenas, op.cit. p. 32

los hechos criminosos que cualquier funcionario podía cometer. En el capítulo quinto de este Título contemplaba los hechos criminosos que sólo podían cometer los altos funcionarios, entre los que destacan el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno, a la libertad de sufragio, entre otros. Por otra parte, en el Capítulo X, se definían los delitos cometidos en la administración de justicia, la cual abarcaba conductas tanto de litigantes como de funcionarios judiciales.

El Código Penal de 1931 abrogó al Código Penal de 1929, así como a todas las demás leyes que se opusieran al mismo. Lo más destacado de este Código es que agrupó los delitos que pueden cometer todos los funcionarios, pero no hizo referencia alguna a los delitos que podían cometer los altos funcionarios. Por ello, no había un concepto claro de lo que debía entenderse como delitos oficiales.

Ley de Responsabilidades de los funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y Territorios Federales, y de los Altos Funcionarios de los Estados (21 de febrero de 1940)⁸⁰

En 1940 fue aprobada la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y Territorios Federales, y de los Altos Funcionarios de los Estados. Entre las premisas de esta nueva ley, se encontraba la de subsanar el gran error cometido en el Código Penal de 1931, el cual no establecía la especificación de los delitos que podían ser cometidos por los funcionarios. Esta Ley determinaba como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

De esta ley destacan los siguientes Artículos Transitorios:

Artículo 3. Los funcionarios y empleados que al entrar en vigor esta ley se encuentren en funciones y no llenen los requisitos que establece la Constitución o las leyes respectivas, para el desempeño de dichos cargos, no incurrirán en la sanción, pero deberán cesar en sus respectivos empleos, cargos o comisiones desde el día siguiente al de la fecha en que entre en vigor.

⁸⁰Cárdenas, *op. cit.* pp. 2 y 3.

“si continuaren ejerciendo sus funciones o desempeñando sus cargos por el término de treinta días, contados desde el siguiente al del en que entre en vigor esta ley, serán separados de sus respectivos empleos, cargos o comisiones.

Artículo 4º. Toda persona que al expedirse la presente ley tenga el carácter de funcionario o empleado público, deberá cumplir, en un término de noventa días con lo dispuesto en el Artículo 110 de este ordenamiento.

Artículo 5º Para la integración del Jurado Federal de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos, al entrar en vigor esta ley y por esta sola vez, se observarán los siguientes términos:

“La formación de listas en los Juzgados de Distrito, a que se refiere la fracción primera del Artículo 83, se efectuará en la segunda quincena del próximo mes de febrero”.

“De acuerdo con la fracción segunda del mismo Artículo, las listas deberán ser fijadas a más tardar el último día del mismo febrero.

“El plazo señalado en el segundo párrafo de la fracción Tercera del citado Artículo 83, se fija en el diez de marzo próximo.

Como se puede observar en esta ley se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de Declaración de procedencia por la Cámara de Diputados, en el caso de la comisión de delitos comunes cometidos por altos funcionarios. Además estableció quiénes eran dichos altos funcionarios: Presidente de la República, senadores y diputados del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Estado, Jefes de Departamento, Procurador General de la República, Gobernadores y Diputados de legislaturas locales. En cuanto a las sanciones que el Presidente de la República sólo podría ser acusado durante el periodo de su encargo y un año después. En cuanto a las sanciones a los otros funcionarios se estableció la destitución del cargo o del honor de que se encuentre investigado y la inhabilitación de cinco a diez años. En cuanto a las faltas se determinó que las leyes y reglamentos respectivos determinarían las sanciones aplicables.

Esta ley consignó cinco procedimientos diferentes: dos respecto de los altos funcionarios, de acuerdo a la naturaleza del delito; ya fueran de oficiales o

del orden común y tres para los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales, para lo cual estableció el jurado popular; uno respecto de los funcionarios del Poder Judicial y otro por enriquecimiento inexplicable.⁸¹

Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados (27 de diciembre de 1979)⁸²

Aprobada en 27 de diciembre de 1979, Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados, derogó a la Ley de 1940. Esta Ley estableció en su Artículo 1º: “Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de ley”.

Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la SCJN, los Secretaros del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que comentan durante el tiempo de su encargo y por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los gobernadores de los estados.

En esta legislación se establecieron tres tipos de ilícitos: los delitos oficiales, los delitos del orden común y las faltas oficiales, de los cuales los dos primeros tienen carácter penal.

No obstante de la denominación delitos oficiales, el procedimiento difiere en cuanto se trata de altos funcionarios, ya que en este caso es aplicable el juicio político ante el Poder Legislativo, mediante la acusación de la Cámara de Diputados, ante el Senado, erigido en Gran Jurado.

En el caso de los demás funcionarios y empleados de la Federación, cuya actuación afectara los intereses públicos o su buen despacho, se estableció un procedimiento especial estructurado en dos fases: la primera en la forma ordinaria ante el juez penal, hasta la formulación de las conclusiones y

⁸¹ Delgadillo, *El sistema de responsabilidades*, op.cit., pp. 57-60.

⁸² Cárdenas, Raúl F. *Responsabilidad de los funcionarios públicos*. Antecedentes y leyes vigentes. México, Porrúa, 1982, pp. 1 y 2.

la segunda ante un jurado popular denominado Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

Con relación a las faltas oficiales no se definió su contenido, ya que tratándose de altos funcionarios y de los demás funcionarios se estableció que las faltas eran infracciones u omisiones cometidas por los mismos en el desempeño de sus funciones, siempre que no estuvieran conceptuadas como delitos, y que afectaran de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, y señaló como sanción la amonestación cuando se tratara de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año. En el caso de los demás funcionarios y empleados se remitió a lo establecido en las leyes y reglamentos respectivos.

La reforma de 1982. La renovación moral.

A finales de la década de los setenta y principios de la década de los ochenta, los niveles de corrupción en México eran alarmantes. El entonces candidato a la Presidencia de la República, Miguel de la Madrid Hurtado propuso una renovación moral. Una vez que tomó protesta como Presidente Constitucional, De la Madrid Hurtado presentó una iniciativa al Congreso de la Unión en donde se modificaba el Título Cuarto de la Constitución. Dicha iniciativa fue aprobada el 2 de diciembre de 1982, con lo que quedó aprobada la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sustituyendo a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

Hasta antes de esta reforma la responsabilidad administrativa no estaba claramente diferenciada, de tal forma que solamente existían dos vías para sancionar las responsabilidades oficiales. Una era el Ministerio Público quien se encargaba de investigar y, en su caso, consignar dichas responsabilidades y por otra parte, el Poder Legislativo, que observaba lo correspondiente con la responsabilidad política. La responsabilidad civil era propia del derecho privado y se limitaba, cuando procedía, a la reparación de daños o perjuicios causados a un particular por un servidor público, siempre que éste fuera hallado culpable

de realizar una conducta ilegal o contraria a las funciones propias del cargo que desempeñara.

2. Marco jurídico vigente de la responsabilidad administrativa

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En las siguientes líneas presentaremos un esbozo general del Título Cuarto Constitucional que hace referencia a las responsabilidades en las que puede incurrir un servidor público:

En el Artículo 108 se señala quiénes son considerados servidores públicos; las conductas susceptibles de acarrear responsabilidad; la responsabilidad de carácter federal de servidores públicos locales; las responsabilidades del Presidente de la República;

El Artículo 109 contiene el mandato al Congreso de la Unión y a las Legislaturas locales para expedir, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y demás normas conducentes a sancionar a quienes incurran en responsabilidad; también incluye los tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos. Este Artículo también establece que existen cuatro tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos en el desempeño de la función pública: la política, la civil, la administrativa y la penal

En el 110 se habla de la responsabilidad política, los sujetos, sanciones aplicables, procedimientos y órganos encargados de la sustanciación.

En el 111 se establecen las bases constitucionales de la responsabilidad penal de los servidores públicos, así como de la inmunidad procesal temporal en materia penal (excluyéndose expresamente el ámbito civil) que se le otorga a algunos de ellos que desempeñan una función política relevante y el procedimiento que debe seguirse para efectuarse el proceso penal en su contra.

El Artículo 112 establece que no se requerirá de previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados para perseguir y enjuiciar penalmente

a aquellos servidores públicos que, aun cuando se encuentren previstos en el primer párrafo del Artículo 111 constitucional, se encuentren separados de su encargo.

El Artículo 113 contiene la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Esta responsabilidad tiene como fin salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. También establece la responsabilidad patrimonial del Estado por actividad administrativa que cause daños y perjuicios en los bienes o derechos de los particulares.

Finalmente, el Artículo 114, establece los plazos de prescripción para hacer exigibles las diversas responsabilidades de los servidores.

b) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Como se mencionó líneas arriba, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) fue creada con el propósito renovar el marco jurídico de los servidores públicos a fin de combatir la corrupción e impunidad que había caracterizado la anterior administración.

Entre las modificaciones más importantes se encuentran:

- a) Se cambió del nombre de funcionarios públicos por el de servidores públicos, con ello se amplía el marco jurídico a los servidores públicos
- b) Introdujo un código de ética con el cual los servidores públicos están obligados a servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia a las instituciones del pueblo, independientemente de la jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.
- c) Se clarificaron las obligaciones y derechos de los servidores públicos, así como su responsabilidad por el incumplimiento de las mismas mediante la implantación de los procedimientos de investigación y el administrativo de responsabilidades, así como el régimen de sanciones.
- d) Se constituyó la obligación de todo servidor público de presentar su declaración patrimonial al iniciar su cargo y al finalizar.

- e) Se incluyó como servidores públicos a los Directores Generales de los organismos públicos descentralizados, y a las empresas de participación estatal.
- f) Se instauraron procedimientos administrativos de investigación y responsabilidades, con lo que se reforzó el entorno normativo de actuación tanto de los órganos encargados de vigilar y de hacer cumplir la Ley, como de los servidores públicos que han sido imputados de alguna presunta irregularidad o inobservancia de la normatividad aplicable al sector público.
- g) Se instituyó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, órgano encargado de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y, en su caso, iniciar y dar seguimiento a los procedimientos administrativos de investigación o de responsabilidades a los servidores públicos.

En esta Ley se destaca la obligación de los servidores públicos de no cometer “actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia” que se debe de observar para asegurar el buen servicio público. En esta ley se determinan las autoridades competentes para el control y aplicación de las responsabilidades correspondientes a los servidores públicos, estableciendo para las dependencias y entidades de la administración pública federal las unidades denominadas Contralorías Internas, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará el procedimiento disciplinario correspondiente.

Las Contralorías Internas tienen entre sus obligaciones poner a disposición de la población, un conducto ágil y de fácil acceso, que además de promover programas preventivos, desarrollo programas permanentes de control y seguimiento del servicio público, resuelvan sobre la responsabilidad administrativa en que pudieran incurrir los servidores públicos y se canalicen a las instancias competentes, los asuntos relacionados con conductas de servidores públicos de las que pudieran resultar otros tipos de responsabilidades.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos además de proponer un proceso de renovación moral, también generó una amplia actividad legislativa que impactó en el Código Penal al incorporar los delitos de deslealtad, enriquecimiento ilícito e inexplicable ejercicio indebido o abandono de funciones públicas; abuso de autoridad, coalición, cohecho y peculado, etc., y en el Código Civil con el fin de proteger el prestigio, la vida privada y el patrimonio moral de los individuos sin distinción.

Actualmente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos sigue vigente en lo relativo al juicio político y la declaración de procedencia, así como para los procedimientos administrativos disciplinarios de responsabilidades que se instruyen actualmente a servidores públicos del Distrito Federal.

c) Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

El 13 de marzo de 2002, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Esta Ley es muy parecida a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la novedad se encuentra en la separación del procedimiento de juicio político y de la acción de procedencia de la responsabilidad. En los siguientes apartados desarrollaremos con mayor detalle a esta normativa.

3. Naturaleza del procedimiento administrativo disciplinario.

Por procedimiento disciplinario se entiende al conjunto de sanciones que en la esfera de lo administrativo un superior jerárquico aplica a un trabajador o empleado que ha cometido una falta en el desempeño de sus funciones, en perjuicio de las actividades institucionales.⁸³

⁸³ Osornio Corres, Francisco Javier. "Medidas disciplinarias" en *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2001, pp. 2493-2496.

El procedimiento administrativo disciplinario, tiene su naturaleza en el derecho administrativo, específicamente en el procedimiento administrativo, Ricardo Félix Tapia⁸⁴ lo define como:

“...La creación del acto administrativo disciplinario; acto que igual que cualquier otro de naturaleza jurídica administrativa, es unilateral, es ejecutivo y produce efectos jurídicos concretos e individualizados y cuyos principios son:

- a) **Principio de legalidad.** Este se deriva de los Artículos 14 y 16 constitucionales, en donde el procedimiento debe sustanciarse ante autoridad competente que se sujetará a las etapas y formalidades previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que se instruya en base de la identificación de la conducta del presunto infractor, que deberá estar fundada y motivada cada una de las actuaciones procesales.
- b) **Principio de seguridad jurídica.** Todo acto deberá estar fundado y motivado.
- c) **Principio de tipicidad.** Este principio de basa en que no basta que se tenga por presunta una conducta, sino que ésta encuadre y se vincule con algunos de los tipos previstos en la ley de la materia.
- d) **Principio de culpabilidad.** La naturaleza disciplinaria del régimen de responsabilidades establece como premisa fundamental que la conducta del servidor sea positiva o negativa, se manifieste o materialice en una violación a la normatividad, es decir que se trate de una infracción de resultados.
- e) **Principio de proporcionalidad.** Considera una serie de aspectos y circunstancias establecidas en la ley, que señala que la sanción que se imponga será el resultado de ponderar las infracciones cometidas y particularidades del caso.
- f) **Principio de presunción de inocencia.** Parte de la expresión toda persona es inocente hasta que se pruebe lo contrario. La ley de la materia recoge muy someramente este principio al preceptuar la suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute.
- g) **Principio de prescripción.** En materia de responsabilidades, la prescripción presenta la modalidad de que no se extinga una posible responsabilidad por el transcurso del tiempo, sino que en la propiedad lo que se extingue son las facultades de la Contraloría para imponer sanciones en el asunto específico
- h) **Principio de incompatibilidad.** Tiene su fuente en el Artículo 109 constitucional en el siguiente texto: los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrá imponerse dos veces por una conducta sanciones de la misma naturaleza.”

⁸⁴ Félix Tapia, Ricardo de la Luz. *Procedimiento administrativo Disciplinario*. Editorial Sista, México, 2005, p. 85-98.

Con base en estos principios se puede establecer que el Procedimiento Disciplinario tiene como fin ser una garantía fundamental en el Estado de Derecho, se materializa en una serie de actos y tareas que tienden a determinar la existencia de faltas de servicio e incumplimientos de parte de los servidores públicos.

Una de las características del procedimiento disciplinario es la relación jerárquica, mediante la cual se vinculan los órganos superiores con los inferiores. La jerarquización implica el poder que el superior puede ejercer sobre los titulares de los órganos inferiores y sobre sus actos.⁸⁵ La característica señalada dio origen a una conceptualización más elaborada sobre los servidores públicos, los cuales se concibieron organizados en una estructura administrativa definida como burocrática, la cual debería contener lo siguiente:

- 1) “Personas libres; se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo.
- 2) En jerarquía administrativa rigurosa.
- 3) Con competencias rigurosamente fijadas.
- 4) En virtud de un contrato, o sea (en principio) sobre la base de libre selección.
- 5) Calificación profesional que fundamenta su nombramiento – en el caso más racional: por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su preparación.
- 6) Son retribuidos en dinero con sueldos fijos, con derecho a pensión las más de las veces, son revocables siempre a instancia del propio funcionario y en ciertas circunstancias (particularmente en los establecimientos privados) pueden también ser revocados por parte del que manda; su retribución está graduada primeramente en relación con el rango jerárquico, luego según la responsabilidad del cargo y, en general, según el principio del “decoro estamental”.
- 7) Ejercen el cargo como su única o principal profesión.
- 8) Tienen ante sí una carrera o perspectiva de ascensos y avances por años de ejercicio, o por servicios o por ambas cosas, según juicio de sus superiores.
- 9) Trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo.
- 10) Están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa”.⁸⁶

⁸⁵ Osornio, *op.cit.*, p. 2493.

⁸⁶ Max, Weber. *Economía y Sociedad*. 12ª reimpresión, México, FCE, 1998, p. 176.

Con base en lo anterior, las medidas disciplinarias se aplican justamente en ejercicio del poder disciplinario propio de la relación jerárquica. De acuerdo con Acosta Romero:

*“La relación jerárquica y la existencia de líneas de autoridad, que llevarán las decisiones desde la planeación, dirección, hasta la ejecución, coordinación y control, existe no sólo en la Administración Pública y en todas sus variantes de estructura formal, sino también en la las empresas privadas, es evidente que se dan las escalas jerárquicas desde los cuerpos colegiados de máxima autoridad interna, hasta los puestos de más baja categoría, la relación jerárquica es un instrumento jurídico, político, administrativo, en el Poder Ejecutivo y, como afirmamos, se presenta en todas las formas de organización”.*⁸⁷

3.1 Sujetos de responsabilidad administrativa en el ámbito federal

La Constitución Política no hace mención expresa de los servidores públicos que deben ser considerados como sujetos de responsabilidad administrativa. Su Artículo 108 hace referencia general a los sujetos de responsabilidad sin precisar el tipo de ésta, lo que da lugar a que todos los servidores públicos sean considerados como sujetos de responsabilidad administrativa.

En el ámbito federal, los sujetos de responsabilidad administrativa son todos los servidores públicos mencionados en el párrafo primero del Artículo 108 constitucional con excepción de los integrantes del Poder Judicial del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno y los integrantes de la Administración local, a quienes se les sigue aplicando el régimen de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Es importante destacar que a nivel estatal, el Artículo 109 faculta a las legislaturas a expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes.

⁸⁷Acosta Romero. Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 16ª edición, México, Porrúa, 2002, p. 273.

3.2 Obligaciones de los servidores públicos

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ha establecido en el Artículo 8 y detallado en 24 fracciones los principios y obligaciones que rigen la función pública, éstas podemos sintetizarlas en dos aspectos obligaciones y principios y aunque no se pueden separar completamente, para fines analíticos es importante esta distinción, como se pueda observar en el siguiente cuadro:

CUADRO 5. PRINCIPIOS Y OBLIGACIONES QUE RIGEN LA FUNCIÓN PÚBLICA

Frac.	Obligación	Principio
I	Cumplir el servicio encomendado.	Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.
II	Formular y ejecutar los planes y programas.	Cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos.
III	Utilizar los recursos que tengan asignados y facultades para el desempeño de su empleo.	Utilizar los recursos exclusivamente para los fines a que están afectos
IV	Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones.	Proporcionar la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes.
V	Custodiar y cuidar la documentación e información que tenga bajo su responsabilidad.	Impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos
VI		Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.
VII	Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad, las dudas fundadas que le susciten las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley.	
VIII	Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó.	
IX	Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores	

Frac.	Obligación	Principio
X	Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente.	
XI	Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios.	El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la forma en que atendió los asuntos en que pudiera tener interés personal, familiar o de negocios.
XII	Abstenerse, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, para familiares o de negocios.	Habrá intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.
XIII	Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI.	
XIV	Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios.	
XV	Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley.	
XVI	Atender las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del Contralor Interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos.	
XVII		Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este Artículo.

Frac.	Obligación	Principio
XVIII		Denunciar por escrito ante la Secretaría o la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables.
XIX	Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos.	
XX	Abstenerse, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. No podrá celebrarse pedido o contrato con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.	
XXI	Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias.	
XXII	Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omite realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para familiares o negocios.	
XXIII	Abstenerse de adquirir para sí o para las familiares o de negocios bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de	

Frac.	Obligación	Principio
XXIV	que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión.	Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

Como se puede observar en las 24 fracciones del Artículo 8 de la Ley de Federal de Responsabilidades Administrativas existe mucha ambigüedad en cuanto los señalamientos que establecen las violaciones en el desempeño de los servidores públicos en la función pública. Así vemos que todas las fracciones pudieran acotarse a sólo principios y ni una sola de ellas tipifica una acción que pueda configurar una responsabilidad administrativa, con ello dejan a las autoridades revisoras de la función pública, que los resultados sean a su arbitrio.

Cada una de estas obligaciones está orientada con alguno de los criterios que señala el código de conducta de los servidores públicos establecido en el Artículo 113 constitucional, esto es, legalidad, honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones. De ahí que el incumplimiento de alguna de estas obligaciones dé lugar a la sujeción del procedimiento disciplinario.

3.3 **A**utoridades competentes para conocer sobre los procedimientos administrativos de responsabilidad

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su Artículo tercero establece que serán autoridades facultadas para aplicar la ley:

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- II. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- III. La Secretaría de la Función Pública;
- IV. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- V. Los tribunales de trabajo y agrarios;

- VI. El Instituto Federal Electoral;
- VII. La Auditoría Superior de la Federación;
- VIII. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- IX. El Banco de México, y
- X. Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes

En esta lógica en el Artículo Cuarto de la misma Ley se establece que las autoridades competentes para investigar, tramitar, sustanciar y resolver los procedimientos y recursos de la Ley, serán los controlares internos, los titulares de las áreas de auditorías 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.⁸⁸

Con base en lo anterior habría que distinguir algunos aspectos relevantes en términos de lo que establece la ley. Es en este sentido que importante distinguir las diversas acciones que pueden realizar estas autoridades en términos de conocer, revisar, sancionar y resolver las impugnaciones que se deriven de las auditorías practicadas a las entidades del poder ejecutivo federal.

En la práctica, aunque la Ley señala a las autoridades anteriores, sólo la actual Secretaría de la Función Pública, los órganos internos de control de cada Dependencia de la administración pública central y la Auditoría Superior de la Federación (depende de la Cámara de Diputados), son las instancias que llevan a cabo las revisiones en las dependencias del ámbito federal. Esto significa que las autoridades enunciadas en la ley pueden aplicar la ley en el ámbito de sus competencias, sin embargo en el orden federal sólo son los anteriores los que pueden sustanciar, tramitar y revisar los procedimientos, aunque en términos de conocer, todas las señaladas pueden conocer de todos los procedimientos.

⁸⁸ Este artículo extiende la competencia a los órganos de control del Congreso de la Unión y del Poder Judicial de la Federación por lo que es importante señalar que estos órganos, además de la competencia que la LRASP les da, también debe de estar contemplada en sus respectivas leyes orgánicas.

En este mismo sentido es conveniente esclarecer cuáles de estas autoridades sancionan, cuáles solo conocen y cuáles son las que revisan. Tal y como quedo acotado en los párrafos anteriores las que revisan las determina la ley en el orden federal, mientras que todas pueden conocer. De igual forma todas pueden emitir sanciones de acuerdo al ámbito de su competencia, sin embargo, en el manejo de recursos federales son los órganos internos de control y la Secretaría de la Función Pública, quienes generalmente emiten las sanciones.

3.4 Las sanciones disciplinarias, su naturaleza, características y tipos

Para García Máynez⁸⁹ la sanción es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal. El fin que persigue la imposición de una sanción será:

- a) *Mantener la observancia de las normas, en cuyo caso se obliga al infractor a cumplir con el mandato legal en contra de su voluntad, lo que constituye el cumplimiento forzoso.*
- b) *Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que ordena la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económicamente equivalente a la obligación incumplida, en cuyo caso estaremos ante la reparación del daño o indemnización.*
- c) *Cuando el daño sea irreparable la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor, como destitución la inhabilitación o la privación de la libertad.⁹⁰*

En materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, las sanciones tienen como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor. Cabe destacar que las sanciones administrativas disciplinarias son aplicadas únicamente a los servidores públicos, mientras que las sanciones administrativas son aplicadas a los gobernados.

⁸⁹ García Máynez, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*. México, Porrúa, 1974, pp. 294.

⁹⁰ Martínez Garnelo, Jesús. *Antología de las Responsabilidades del Servidor Público en México*. México, Flores editor y Distribuidor, 2010, p 1337.

Existen diversas clasificaciones para las sanciones: por la naturaleza del órgano: sanciones administrativas o judiciales; por el contenido: pecuniarias, privativas de la libertad, restrictivas de otros derechos; por la naturaleza de la obligación: penales, civiles, administrativas, políticas, resarcitorias. En el ámbito de la responsabilidad administrativa, su clasificación puede ser de acuerdo con su contenido en resarcitorias y restrictivas de la esfera jurídica o bien, de acuerdo a los efectos que causen esto es sanciones correctivas, expulsivas y represivas.

Entre las características de las sanciones disciplinarias se encuentran: sólo puede aplicarse a los servidores públicos con el fin de preservar la vigencia de los valores de la función pública; la aplicación de éstas se debe de hacer mediante procedimientos y normas relativas a la disciplina interna de la administración estatal, por lo que resulta indispensable una relación de subordinación con el sujeto pasivo de la sanción al órgano que la aplica.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su Artículo 13, señala las sanciones en las que se puede incurrir un servidor público las cuales son:

- I. Amonestación privada o pública;
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;
- III. Destitución del puesto;
- IV. Sanción económica, e
- V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Aunque la Ley de Responsabilidades Administrativas no define un orden o una jerarquización en las sanciones, éstas se pueden definir de la siguiente manera:

1. **La amonestación pública o privada**, es una reprimenda porque se efectúa por el superior jerárquico del servidor público sancionado, de manera privada o pública. Esta sería la sanción más leve.
2. **La suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de un año**: la suspensión lleva implícita la

congelación de los efectos del nombramiento laboral por el tiempo que dura la suspensión, durante la cual no podrá recibir sueldo ni prestaciones derivadas de su empleo. Una vez que haya vencido el término de

3. **Destitución del puesto;** esta sanción consiste en la remoción del nombramiento laboral, lo cual no implica cese alguno del trabajo, esto es no tiene los efectos que tendría un despido. Conviene aclarar que en estos casos el titular de la entidad en la que trabaje el servidor público sancionado, no lleva a cabo un despido injustificado ya que únicamente está acatando una resolución de índole administrativa emitida por la Secretaría de la Función Pública, pues de no cumplir con la aplicación de la misma, se haría merecedor a su vez, a una sanción,
4. **Sanción económica;** consiste en la aplicación de hasta en tres tanto del daño patrimonial o menoscabo que haya sufrido el patrimonio contable de la Dependencia o entidad, en términos del Artículo 113 constitucional. La sanción económica depende del beneficio que haya obtenido el servidor público y el fin que persigue es la reparación del daño que haya sufrido la dependencia o entidad con motivo del actuar del servidor público sancionado. Para que ésta se configure, debe ser contabilizada por el órgano fiscalizador y reflejarse en la contabilidad y los estados financieros de la entidad o dependencia, y acreditarse con la prueba contable que determine el daño sufrido.
5. **Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones;** esta sanción implica que el servidor público no podrá ocupar cargos en la administración hasta por el tiempo que establezca la sanción. En estricto sentido esta sanción sólo aplica en el ámbito federal, sin embargo, la Secretaría de la Función Pública, ha suscrito convenios con las diversas entidades federativas a efecto de que aquellos servidores públicos sancionados en el orden de la Federación, no sean empleados en las entidades, en donde pueden ser contratados toda vez que esta ley es de aplicación federal. Estos convenios vulneran la autonomía de las partes que conforman el Estado federal, al someterlos implícitamente a una norma de carácter federal.

Reglas para la imposición de sanciones.

El Artículo 14 de la LFRASP establece que para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta y establece los elementos que se deberán tomar en cuenta al momento de imponer la sanción administrativa:

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;
- II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;
- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- VI. El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

3.5 Procedimiento disciplinario administrativo

De acuerdo con las disposiciones establecidas en la LFRASP, el inicio del procedimiento disciplinario, es a petición de partes, esto es, el órgano de control necesita ser motivado a través de una queja o denuncia que puede ser presentada por cualquier individuo que haya resentido en su persona, los efectos de una resolución o acto emitido por un servidor público, que pueda ser considerado violatorio de las disposiciones normativas aplicables a su ámbito de competencia o jurisdicción, o bien por una denuncia que formule un servidor público en contra de otro servidor, o como resultado de una auditoría.

En la práctica, varios de los procedimientos administrativos disciplinarios se derivan de las auditorías que lleva a cabo la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, los órganos de control interno de cada entidad y en algunos casos, los auditores externos avalados por la Secretaría de la Función Pública. Los órganos fiscalizadores cuentan en forma general, con un programa de trabajo en el que revisan las actividades de las

dependencias del ejecutivo federal, para corroborar el uso de los recursos y en otros casos, se llevan a cabo auditorías para evaluar la eficiencia y eficacia en el desempeño así como la oportunidad del control interno.

Una auditoría inicia con un oficio de presentación por parte del área administrativa encargada de llevar a cabo la auditoría; una vez notificada la entidad a revisar, el director o secretario de la entidad gira oficios a todas las áreas notificando de la revisión o de la auditoría, delimitando los alcances de dichos trabajos. Posteriormente se presentan los auditores a las áreas sujetas a revisión y levantan un acta de inicio.

En una segunda fase, se presentan cuestionarios a todas las áreas para que detallen en forma general los procesos que llevan a cabo. Esta actividad permite que los auditores conozcan la actividad y definiciones de los procedimientos administrativos que van a revisar. Una segunda etapa se compone de la solicitud para esas áreas de los manuales autorizados, guías operativas y oficios circulares que norman las actividades de la entidad a revisar.

La tercera etapa se compone por la integración información relativa al ejercicio fiscal anterior tales como contratos, bases de licitación (propuesta técnica y económica), facturas, pagos, registros de las operaciones realizadas durante el año.

Con esta información los auditores realizan su trabajo analítico de comparación, en el que exploran si se atendió la normatividad de la entidad revisada, así como la establecida en las leyes generales que norman las materias de la administración pública federal. Posteriormente, presentan sus conclusiones y determinan las posibles irregularidades en que hubieran incurrido los funcionarios involucrados en la revisión.

Derivado de lo anterior la entidad tiene un primer acercamiento formal o informal que se le denomina confronta, en este proceso el órgano fiscalizador da conocer sus resultados y concede un plazo en el que el servidor público puede presentar información adicional, para subsanar las posibles

irregularidades. Si la información no modifica lo observado por los auditores, se plasman las observaciones en firme y se otorga el plazo para solventarlas posteriormente. Si no son solventadas dichas irregularidades, el área de responsabilidades de la Secretaría, o del órgano de control interno de la entidad o dependencia, puede determinar la existencia de una presunta irregularidad, y es entonces cuando se abre el procedimiento administrativo.

En el caso de que el procedimiento disciplinario se inicie por denuncia o queja, el Artículo 10 de la Ley señala que en las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tendrá fácil acceso. Además se contempla que las quejas o denuncias deben de contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad.

Una vez presentada la denuncia, queja o el resultado de una auditoria, el procedimiento disciplinario puede desarrollarse bajo dos modalidades: procedimiento administrativo de investigación y procedimiento administrativo de responsabilidades.

Procedimiento administrativo de investigación

En esta etapa la autoridad investigadora formula una serie de preguntas a manera de interrogatorio en relación con los hechos investigados, mediante ella el órgano de control se allega de elementos que considera necesarios como pueden ser testigos, documentos, etcétera, para formular sus conclusiones, permitiendo que el servidor público manifieste lo que a su derecho convenga, y exponga las pruebas que considere necesarias para desvirtuar los hechos investigados.

El órgano de control interno puede decidir que de la investigación que realizó se desprende que no hay elementos para configurar una presunta responsabilidad, o bien puede considerar que existen elementos suficientes para iniciar el procedimiento de responsabilidades y cita al servidor público, por escrito, a una audiencia de ley, haciéndole saber la oportunidad que tiene para consultar el expediente administrativo en las oficinas del órgano de control: las imputaciones cometidas en el ejercicio de su comisión; los Artículos

presuntamente infringidos, así como las leyes de los mismos. De igual forma, le notificará sobre la oportunidad que tiene de ofrecer pruebas tendientes a desvirtuar los hechos imputados, y alegar lo que a su derecho convenga, de manera personal o por medio de un defensor, además de la hora, fecha y lugar de celebración de la audiencia.

Dentro de esta etapa, la Ley en su Artículo 21 fracción V, faculta a la autoridad investigadora a que pueda decretar la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión del servidor público, si lo considera conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, misma que no prejuzgará sobre la responsabilidad que se le impute. La suspensión podrá ser antes o posterior al citatorio al presunto responsable y cesará cuando así lo resuelva la autoridad investigadora o bien cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente. Si la resolución considera que no hay responsabilidad administrativa, restituirá en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Procedimiento disciplinario de responsabilidades

El procedimiento administrativo disciplinario está contemplado en el Artículo 21 de la LFRASP, el cual señala que emplazado a la audiencia, el servidor público tiene que comparecer para defenderse. La audiencia de ley se llevará a cabo entre cinco y quince días a partir del citatorio y puede diferirse a petición de parte por medio de una solicitud por escrito dirigida a la autoridad con fundamentos de hecho y de derecho, es imprescindible hacerlo con un escrito que contenga los elementos de un documento similar a la contestación de demanda y que son los siguientes: rubro; autoridad a quien dirige el escrito; nombre del servidor público, domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos y, personas autorizadas para oírlas en su nombre; excepciones y defensa; negación de hechos, pruebas (se admiten todas con excepción de la confesional de las autoridades; fecha y firma de presentante).

Una vez terminada la audiencia, la Ley concede al servidor público un término de cinco días hábiles para ofrecer pruebas, una vez que haya concluido la diligencia de mérito, y salvo que haya pruebas que perfeccionar como las periciales, o testimoniales, se podrá diferir para su continuación. En caso contrario, se desahogara en una sola audiencia,

Posteriormente el servidor público quedara a la espera de la resolución o sentencia, la cual será en términos de la fracción III del Artículo 21 de la LFRASP, en un lapso de cuarenta y cinco días hábiles, la cual puede ser absolutoria o condenatoria. En el primero de estos casos se procederá a restituir al servidor público en el goce de todos sus derechos laborales, cuando haya sido suspendido de los mismos. En el segundo caso, se le considerara responsable de una infracción administrativa y podrá ser sancionado en los términos del Artículo 13 de la LFRASP, pudiendo imponerle las siguientes sanciones: amonestación privada pública; suspensión en el empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de un año; destitución del cargo; sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Si la resolución es en sentido negativo para el servidor público, éste puede impugnarla interponiendo un recurso de revocación o bien, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFyA) mediante el juicio contencioso administrativo.

4. Medios de Impugnación

La impugnación tiene su origen en la inconformidad de la ciudadanía por las resoluciones emitidas por las autoridades encargadas de la impartición de la justicia. A través de la impugnación se pone en tela de juicio resoluciones que se consideran injustas, incorrectas, equivocadas o ilegales.

Gramaticalmente la impugnación proviene del latín *impugno-are* que significa una refutación, objeción o contradicción, tanto a los actos y escritos de la parte contraria, cuando pueden ser objeto de discusión ante los tribunales,

como a las resoluciones judiciales que sean firmes y en las cuales cabe algún recurso.⁹¹

La impugnación parte del hecho de que el hombre es imperfecto, por lo tanto es falible y puede equivocarse. De ahí que todo sistema jurídico tenga que abrir sus puertas a los medios de impugnación.⁹²

Entonces, con la idea de tener un racional, justo y debido proceso aunado al perfeccionamiento de la justicia, el Derecho Procesal ha reconocido una instancia reclamadora de la legalidad o procedencia de un acto de autoridad, misma que se hace valer ante la misma autoridad u otra jerárquicamente superior respecto del acto reclamado, lo que llamamos impugnación.

Este procedimiento permite que se revise, analice o reexaminen las resoluciones de la parte inconforme, la cual necesariamente tiene que llegar a uno de estos resultados: “se Confirma, se Modifica o se Revoca”. El promovente nunca está persiguiendo la confirmación de su sentencia, sino que pretende lo contrario, desea dejarla sin efectos.

4.1 **A**ntecedentes

En el devenir histórico, los medios de impugnación eran inexistentes debido al carácter religioso de las sanciones ya que éstas eran irrefutables, pues se consideraban una expresión de la divinidad teniendo ese carácter infalible. En una etapa posterior surgieron los recursos como un medio de revisión de la sentencia. En el antiguo proceso español tenía un sentido una aplicación limitada de justicia, por ello la cosa juzgada era tan débil que siempre existía la posibilidad de plantear otro recurso.⁹³

En el derecho administrativo los medios de impugnación servían principalmente para hacerle frente a los abusos causados por las autoridades fiscales, aquellas que recababan el impuesto. El problema no era resuelto del

⁹¹ Palomar De Miguel, Juan. *Diccionario para Juristas*. México, Porrúa, 2000, Tomo I, p.803.

⁹² Gómez Lara, Cipriano. *Derecho Procesal Civil*. México, Oxford, México, 1988, p. 194.

⁹³ Couture, Eduardo. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. 3ª edición, Argentina, Depalma, 993, p. 187.

todo, ya que el Virrey era quien decidía sobre la procedencia del recurso y si es que anulaba dicho acto.

4.2 **L**os medios de impugnación en la actualidad

En la actualidad los medios de impugnación pueden ser definidos como los actos procesales dirigidos a obtener un nuevo examen total o limitado de una determinación judicial o resolución administrativa de autoridad competente (acto administrativo), los cuales pueden ser interpuestos por las partes y/o por los terceros legitimados, es decir, por aquellas personas que tengan un interés jurídico aunque no sea de manera directa.

4.3 **P**rincipios de los medios de impugnación

La doctrina no ha definido con claridad cuáles son los principios que rigen la impugnación. Sin embargo, Couture⁹⁴ presenta una clasificación de los mismos:

1. **Revisión de los actos procesales.** Dado que los actos jurídicos procesales son actos humanos, están expuestos a la falibilidad del hombre, por ello son susceptibles de revisión por el propio juez o por el superior jerárquico.
2. **Interés del perjudicado o agraviado.** Esto significa que el perjudicado con el acto viciado debe tener interés en cuestionarlo haciendo uso de los medios impugnatorios. No debe haberlo consentido ni expresa ni tácitamente. Quien consciente, no puede impugnar válidamente.
3. **El revisor debe circunscribirse al vicio o error denunciado.** Si sólo una parte del acto está viciado y el resto es válido, el acto de revisión debe limitarse a anular o revocar aquella parte, dejando subsistente lo demás.
4. **Prohibición del uso de dos recursos contra el mismo acto.** No está permitido el uso de dos recursos contra una misma resolución.
5. **Irrenunciabilidad del derecho a impugnar.** Dado que la pluralidad de instancias es una garantía constitucional y el derecho a la impugnación

⁹⁴ *Ibid*, p. 230

la forma de hacerla efectiva, no se puede renunciar de antemano a este derecho.

6. **Concurrencia de requisitos de admisibilidad y procedencia.** Debe reunir los requisitos relativos a la admisibilidad: exigencias en cuanto al lugar, tiempo y formalidad; así como los relativos a la procedencia: adecuación del recurso o remedio, descripción del agravio y fundamentación del vicio o error.

4.4 **E**lementos de los medios de impugnación

Alberto Sánchez Pichardo⁹⁵ considera que cualquier medio de defensa debe de contar con los siguientes elementos esenciales:

- a) Que el medio de defensa esté contemplado en una ley. En apego al principio de legalidad, cualquier medio de defensa debe de estar contemplado, en caso de no ser así, la autoridad no estaría obligada a contestar el escrito de interposición del mismo.
- b) Que exista un acto administrativo previo que sirva de causa y antecedente del medio de impugnación
- c) Que exista una autoridad administrativa que deba tramitarlo y resolverlo
- d) Que afecte un derecho del recurrente

4.5 **D**istinción de los diferentes medios de impugnación

Existen diversos medios de impugnación entre los que destacan los recursos, promoción de un ulterior proceso, los incidentes impugnativos entre otros. En las siguientes líneas se definirán a cada uno de ellos.

a) **R**ecursos

Los recursos son una especie de los medios de impugnación, éstos se caracterizan porque se plantean y se resuelven dentro del mismo proceso,

⁹⁵ Sánchez Pichardo, Alberto. *Los medios de impugnación en materia administrativa*. México, Porrúa, pp. 131-133.

combaten resoluciones dictadas en el curso de éste o bien impugnan la sentencia definitiva.⁹⁶

Cipriano Gómez Lara⁹⁷ señala una distinción entre recurso y medio de impugnación: *el recurso técnicamente es un medio de impugnación intraprocesal, en el sentido en que vive y se da dentro del seno del mismo proceso, ya sea como un reexamen parcial de ciertas cuestiones, o como una segunda etapa, o segunda instancia dentro del mismo proceso. Por el contrario, pueden existir medios de impugnación extra o meta procesales, entendido esto en el sentido de que no están dentro del proceso primario, ni forman parte de él: estos medios de impugnación puede ser considerados extraordinarios y frecuentemente dan lugar a nuevos o ulteriores procesos.*

De lo anterior, se puede afirmar que un recurso es aquel medio de impugnación que se encuentra reglamentado por un ordenamiento jurídico y establecido dentro de un sistema procesal tal como la apelación, la revocación, reposición y la queja. Partiendo de ello, es que los recursos son medios procesales que la ley establece para que el tribunal o el tribunal superior jerárquico, someta a revisión o examen una resolución judicial.⁹⁸

b) Promoción de un ulterior proceso

Otro medio de impugnación es la promoción de un ulterior proceso, un ejemplo de este tipo de impugnación es la apelación extraordinaria, la cual en realidad no es un recurso, sino un verdadero proceso impugnativo, un nuevo proceso para anular otro en el cual ha habido violaciones a determinadas formalidades esenciales del procedimiento. En realidad se trata de un proceso de nulidad.

La apelación extraordinaria tiene como característica el combatir sentencias firmes, es decir, sentencias con autoridad de cosa juzgada.

⁹⁶ Ovalle Favela, José. *Derecho Procesal Civil*, México, Oxford, 1999, p. 231.

⁹⁷ Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. México, Oxford, 2001, p. 299.

⁹⁸ Anábalon, Carlos. *Tratado Práctico del Derecho Procesal Civil*. Tomo II, Santiago, Chile, U de Chile, 1964, p. 221.

c) Incidentes

La palabra incidente proviene del latín *incidere* (sobrevenir), y se designa a los procedimientos que se siguen dentro de un proceso para resolver una cuestión accesoria al litigio principal. Esta resolución la emite normalmente el mismo juzgador que está conociendo el litigio principal y recibe el nombre de sentencia interlocutoria. A través de los incidentes se tramitan diversas cuestiones accesorias, entre ellas, las que tienen por objeto impugnar la validez o la legalidad de una actuación judicial (una diligencia o resolución judicial).

Dentro de los incidentes impugnativos se encuentran los incidentes de *nulidad de actuaciones*, cuando falta alguna de las formalidades esenciales, de manera que quede sin defensa cualquiera de las partes; *el incidente de recusación*, cuando se impugna la capacidad subjetiva del juzgador, por existir un impedimento o circunstancia que afecte o pueda afectar la imparcialidad del proceso; *el incidente de reclamación*, que puede formular la persona afectada por alguna providencia precautoria (el arraigo o el secuestro provisional de bienes) y es usado para pedir su revocación o levantamiento; *el incidente de nulidad de confesión*, por haberse producido esta por error o violencia; los *incidentes de oposición*, que pueden promover las partes en los juicios concursales.

d) Medios de impugnación autónomos

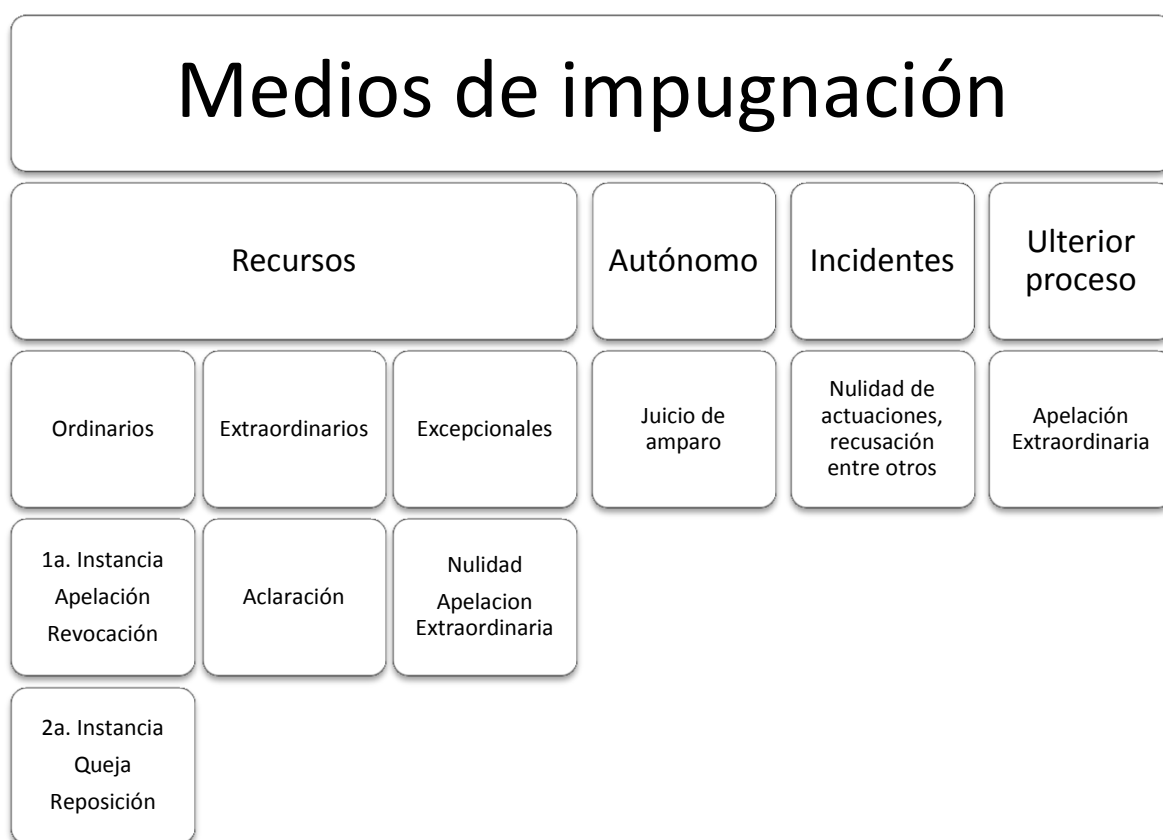
Existen medios de impugnación autónomos que están fuera de un régimen procesal. El ejemplo típico de lo anterior es el juicio de amparo, medio de impugnación con régimen procesal propio y que incluso dentro de él existe un recurso, el de revisión.

El juicio de amparo se puede interponer en contra de los siguientes actos: sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio (amparo directo), actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera del juicio o después de concluido (amparo indirecto) y, actos que afecten personas extrañas al juicio (amparo indirecto).

Para que proceda el juicio de amparo contra los actos señalados, es necesario que la parte interesada haya agotado previamente los medios de impugnación ordinarios y especiales que establezcan los ordenamientos procesales.

En el siguiente cuadro se muestran los diferentes medios de impugnación que hay.

CUADRO 6. ESPECIES DE IMPUGNACIÓN



Fuente: Elaboración propia con base en Ovalle Favela, *op.cit.* pp. 231-235.

4.6 Clasificación de los medios de impugnación

Dentro de la doctrina existen variados criterios para clasificar los recursos, entre los más usuales tenemos los siguientes:

En cuanto a su finalidad se clasifican en:

1. De nulidad
2. De enmienda
3. De protección de garantías constitucionales
4. Declaración de determinadas circunstancias
5. Disciplinarios

En cuanto a la generalidad de su procedencia:

1. Ordinarios.
Se interponen contra casi cualquier, auto, acuerdo, sentencia durante el proceso, siempre y cuando la resolución judicial aun no sea firme.
2. Extraordinarios.
Tienen por objeto impugnar, por motivos específicos y regulados por la Ley, la legalidad en el proceso, dejando de lado los hechos materia de la controversia.
3. Excepcionales.
Se consideran cuando el juicio ya fue resuelto y la sentencia ya fue dictada. Aquí se deben considerar los elementos suficientes para que la Ley haga factible su procedencia.

El autor Eduardo Couture⁹⁹ señala algunas diferencias entre los recursos ordinarios y los extraordinarios:

- Los ordinarios no exigen causas específicas o taxativas para su interposición, los extraordinarios sí.
- Los ordinarios no representan mayor formalismo, mientras que los extraordinarios tienen una rigurosidad para su interposición, bajo sanción de ser declarados inadmisibles.
- Los ordinarios originan una nueva instancia, los extraordinarios no.

En cuanto a su fuente:

1. Legales
2. Constitucionales

⁹⁹ Couture, *op. cit.*, p. 350.

En cuanto a la naturaleza de la resolución que se impugna:

1. Principales
2. Incidentales

En cuanto a las facultades en virtud de las cuales se conocen:

1. Jurisdiccionales
2. Conservadoras
3. Disciplinarias
4. Económicas

Atendiendo al momento de su aplicación¹⁰⁰:

1. Remedios.

Son medios de impugnación donde se cuestionan los actos procesales no contenidos en resoluciones judiciales. Salvo disposición legal distinta lo resuelve el mismo órgano jurisdiccional que lo emitió. Tienen efecto Retentivo.

2. Recursos.

Son medios de impugnación que las partes o los terceros legitimados interponen exclusivamente contra las resoluciones judiciales. Lo puede resolver tanto el mismo órgano de quien proviene la resolución como el superior jerárquico, dependiendo del recurso utilizado. Tienen efecto devolutivo.

3. Procesos Impugnativos.

Son los procesos autónomos que se consideran fuera de las instancias y que constituyen un nuevo juicio.

En cuanto a quien resuelve:

1. Horizontales. Aquellos que son interpuestos ante el mismo tribunal que emite la sentencia.
2. Verticales. Cuando resuelve el superior jerárquico y piden la reposición del acto.

¹⁰⁰ Barquín, Manuel. *Los recursos y la organización judicial en materia civil*. México, Instituto de Investigaciones jurídicas UNAM, 1976, p. 39.

El siguiente cuadro representa la clasificación de los medios de impugnación.

CUADRO 7. CLASIFICACIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

En cuanto a su finalidad	<ul style="list-style-type: none"> De nulidad De enmienda De protección de Garantías Constitucionales Declaración de determinadas circunstancias Disciplinarios 	
En cuanto a la generalidad de su procedencia	<ul style="list-style-type: none"> Ordinarios Especiales Excepcionales 	<ul style="list-style-type: none"> Apelación, revocación y reposición La queja Apelación extraordinaria
Por la identidad o diversidad del juzgador	<ul style="list-style-type: none"> Verticales Horizontales 	<ul style="list-style-type: none"> Apelación Extraordinaria y queja Recurso de revocación y reposición
Por los poderes del tribunal	<ul style="list-style-type: none"> Anulación Sustitución 	<ul style="list-style-type: none"> Incidente de nulidad de actuaciones y apelación extraordinaria Impugnaciones sustitutivas, los recursos de revocación, de reposición y de apelación La queja
En cuanto a su fuente	<ul style="list-style-type: none"> De Control (resuelve sobre la aplicación. Legales Constitucionales 	
En cuanto a la naturaleza de la resolución que se impugna	<ul style="list-style-type: none"> Principales Incidentales 	
En cuanto a las facultades en virtud de las cuales se conocen	<ul style="list-style-type: none"> Jurisdiccionales Conservadoras Disciplinarias Económicas 	
Atendiendo al momento de su aplicación	<ul style="list-style-type: none"> Remedios Recursos Procesos impugnativos 	

Fuente: Elaboración propia con base en Ovalle Favela, José. *Derecho Procesas Civil*, México, Oxford, 1999.

4.7 La impugnabilidad de las resoluciones judiciales y la nulidad

Es importante distinguir entre una nulidad de resoluciones o actos procesales y la impugnación de los mismos. Hay actos jurídicos que por su

naturaleza están viciados, tienen algún defecto o algún grado de invalidez. Atendiendo a la anterior causa, se estaría ofreciendo la nulidad, cuyo efecto es la destrucción de la resolución dictada, mientras que los medios de impugnación lo que buscan es sustituir una sentencia que no esté apegada a la ley por otra que sí lo esté.

Cuando hablamos de recurribilidad, es hablar de recursos, de los medios de impugnación ya establecidos y reglamentados, a diferencia de impugnabilidad que expande la posibilidad de no únicamente interponer recursos, sino de hablar de un medio de impugnación autónomo.

Existe un problema en cuanto a precisión de las reglas para utilizar los recursos, el determinar cuándo estamos frente a una resolución, qué es lo que queremos combatir y mediante qué recurso puede ser atacada. El Código Civil del Distrito Federal contempla: la apelación, la revocación y la queja, sin especificar, cuando se utiliza cada una; sin embargo comparativamente existen otros códigos homólogos en las entidades como en el caso de Morelos que determina la procedencia de cada recurso para hacer más sencilla su aplicación.

En la práctica resulta importante, pues mientras que para el recurso de apelación y queja, es necesario que se conozca al superior jerárquico que pronunció la resolución y en la revocación o reposición es el mismo órgano dictador quien tiene que revisar y en su caso enmendar o modificar la resolución. La expresión de que “contra una resolución no procede ningún recurso”, o aquella de que “no procede más recurso que el de responsabilidad” el cual, no es ningún recurso es falsa, ya que una resolución de tribunal, que no tenga establecido recurso ordinario, siempre podrá ser atacada mediante el juicio de amparo indirecto.

5. Medios de defensa a favor de los servidores públicos

Carlos María Sáenz considera que “es indispensable que el funcionario público se encuentre protegido contra las arbitrariedades del superior jerárquico, para lo cual deben otorgársele garantías que le permitan la defensa

legítima de sus derechos contra las acusaciones formuladas en un procedimiento disciplinario de jurisdicción administrativa”.¹⁰¹

Al respecto, la LFRASP contempla en su artículo 25 dos procedimientos especializados para la defensa de los servidores públicos ante la imposición de sanciones disciplinarias: Uno es mediante el recurso de revocación y el otro a través del juicio contencioso administrativo.

a) **Recurso de Revocación**

El recurso de revocación previsto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es un recurso de carácter optativo que procede en contra de las resoluciones que sobre responsabilidades administrativas dicte la Secretaría de la Función Pública, los Contralores Internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y responsabilidades de los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República.

Mediante la revocación, el servidor público se inconforma ante la propia autoridad que originó los actos a revocar dentro de los quince días siguientes a la fecha a la que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

A decir de Luis Humberto Delgadillo¹⁰²,

Se trata de un procedimiento bastante ágil, aunque no siempre será posible cumplirlo como lo pretendió el legislador, ya que, por el volumen de asuntos y la complejidad particular de los recursos, no en todos los casos es posible que se resuelvan dentro de los treinta días siguientes al cierre de la instrucción, pero ello no puede afectar la validez de la resolución que se dicte extemporánea, puesto que no es una causa de prescripción, o de caducidad, en su caso, y solo podría dar lugar a sancionar a los servidores públicos que no cumplan con los plazos, cuando la demora no sea justificable.

¹⁰¹ Sáenz, Carlos María. *La Responsabilidad Administrativa del Funcionario*. Buenos Aires, La Ley, 1951.

¹⁰² Delgadillo, Gutiérrez, *op.cit.* pp. 178-181.

Este recurso debe de presentarse por escrito en el término de 15 días y debe de satisfacer los siguientes requisitos:

- a) Expresión de los agravios que a juicio del servidor público responsable le cause la resolución
- b) Constancia de la notificación de la resolución;
- c) Copia de la resolución recurrida;
- d) El ofrecimiento de las pruebas que el recurrente se proponga rendir.

La autoridad resolverá sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fueran idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución. Con estos elementos, la autoridad que conoce del asunto emitirá la resolución que corresponda dentro de los treinta días siguientes y la notificará al interesado dentro de las setenta y dos horas. La interposición del recurso puede suspender la ejecución de la resolución, a petición del interesado, conforme a las siguientes reglas:

- a) Tratándose de sanciones económicas, si el pago se garantiza en los términos del Código Fiscal de la Federación; y,
- b) Tratándose de otras sanciones, la autoridad competente podrá conceder la suspensión del acto si se reúnen los siguientes requisitos: que se haya admitido el recurso; que la ejecución de la resolución recurrida provoque daños o perjuicios al responsable, imposibles de reparar; y, que la suspensión del acto no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Cabe señalar que por disposición de la ley, la SFP, las Contralorías Internas, los titulares de responsabilidades y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa están impedidos para suspender la ejecución de las resoluciones administrativas que se revoquen o impugnen, respectivamente, cuando se trate de infracciones graves o en casos de reincidencia. Esto se

debe a que la ley da a entender que las sanciones se consideran de orden público, por lo que no so sujetas a suspensión alguna.¹⁰³

b) El Juicio Contencioso Administrativo

El juicio contencioso administrativo, está regulado a partir del 1 de enero de 2006, por la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA) que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 2005 y anteriormente estaba regido por el Título IV del Código Fiscal de la Federación. Originalmente este medio de impugnación fue denominado como procedimiento, sin embargo a partir del 2001, con las reformas al Código fiscal se le dio el carácter de juicio.

El juicio contencioso administrativo se desahoga ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y es de naturaleza jurisdiccional, sin embargo, a pesar de que las funciones de este tribunal son jurisdiccionales, éste se encuentra dentro del marco del Poder Ejecutivo.

Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo en su Título I hace referencia al juicio contencioso administrativo, señalando que los juicios que se provean ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se registrarán por las disposiciones de esa ley, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplica el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de éste no contravenga lo dispuesto en la Ley.

¹⁰³ En la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se señala lo siguiente: Por ser las sanciones administrativas actos de interés social y público, y atendiendo al principio de autoridad formal de la ley, esta Iniciativa propone establecer la improcedencia de la suspensión de la ejecución de las resoluciones por las que se impongan dichas sanciones, que se impugnen en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En efecto se considera que existe interés en la sociedad para que se cumplan las citadas sanciones, las cuales tienden al debido desempeño de la función pública, por lo que de suspender ese Tribunal -conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación- la ejecución de sanciones como la suspensión, destitución o inhabilitación, se perjudicarían los intereses de aquella y al propio servicio público, con independencia de que la legalidad de las sanciones impuestas, por ser cuestión del fondo del asunto se determine por esa autoridad jurisdiccional, y de ser el caso, disponga la restitución en sus derechos al afectado.

El Artículo 3 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, señala que son partes:

- I. El demandante.
- II. Los demandados, es decir, la autoridad que dictó la resolución impugnada, en este caso el órgano de control interno. La Secretaria de Hacienda y Crédito Público, podrá apersonarse como parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.
- III. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Esta ley prevé que la autoridad demandada deberá indemnizar al afectado por el importe de los daños y perjuicios causados, cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trata. Se consideran faltas graves las siguientes:

- I. Si se anula por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.
- II. Que sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.
- III. Que se anule porque la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

Suspensión de la ejecución de la sanción

El servidor público sancionado podrá solicitar la suspensión de la ejecución de la resolución cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución. En este caso, como la LFRASP, no regula la suspensión ante la autoridad ejecutora, para los casos en que el servidor público opte por impugnar directamente en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la suspensión tendrá el alcance que indique el Magistrado instructor o la Sala y subsistirá en tanto no se modifique o

revoque o hasta que exista sentencia firme. Podrá solicitarla en la demanda o en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte sentencia, ante la Sala de conocimiento del juicio. Deberá acompañar copias de la promoción en la que solicite la suspensión y de las pruebas documentales que ofrezca, para correr trasladado a cada una de las partes y una más para la carpeta de suspensión.

Otro requisito, es ofrecer las pruebas documentales al ofrecimiento de garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutoria y, si la hubiera, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución, únicas admisibles en la suspensión. También deberá ofrecer garantía suficiente mediante billete de depósito o póliza de fianza expedida por institución autorizada, para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que pudieran ocasionarse a la demanda o a terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de nulidad.

Tratándose de la solicitud de suspensión de la ejecución en contra de sanciones económicas, procederá la suspensión del acto reclamado, siempre y cuando se constituya la garantía del interés fiscal.

El Magistrado instructor, en el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, podrá decretar la suspensión provisional, siempre y cuando con ésta no se afecte al interés social, se contravenga disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio, y se esté en cualquiera de los siguientes supuestos:

- Que no se trata de actos que se hayan consumado de manera irreparable.
- Que se le causen al demandante daños mayores de no decretarse la suspensión.
- Que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado.

El auto que decrete o niegue la suspensión provisional, podrá ser impugnado por las autoridades demandadas mediante el recurso de

reclamación, dejando a salvo los derechos del demandante para que lo impugne en la vía que corresponda.

c) El recurso de reclamación

El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, a contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten, nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucciones; aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la Sala o sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.

Interpuesto el recurso de reclamación se correrá traslado a la contraparte por el término de cinco días para que exprese lo que a su derecho convenga y se resolverá en el término de cinco días.

Cuando la reclamación se interpondrá en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, en caso de desistimiento del demandado, no será necesario dar vista a la contraparte. Como único caso de excepción, las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva podrán ser impugnadas mediante la interposición del recurso de reclamación ante la Sección de la Sala Superior en turno del tribunal, mediante escrito que se presente ante la Sala Regional que haya dictado la sentencia de los cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva.

d) Juicio de Garantías

El juicio de amparo es el medio con el que cuentan los servidores públicos sancionados, para recurrir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo que no satisfagan sus intereses.

El juicio de garantías, es un juicio autónomo cuya finalidad es mantener el orden constitucional, el principio de legalidad y hacer efectivas las garantías otorgadas por la Constitución. El juicio de amparo tiene como finalidad

conservar el estado de derecho y preservar de los gobernadores el disfrute de las garantías individuales que la propia constitución le otorga. Su fundamento jurídico se encuentra en los Artículos 103 y 107 de la Constitución, en donde se establece que es a los tribunales colegiados de circuito en materia administrativa, a quienes les toca conocer de los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas que pongan fin al juicio contenciosos administrativo, emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El término para la interposición de una demanda de amparo es de quince días que se contarán a partir del día siguiente en que haya surtido efecto la notificación de la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y si no hubiere notificación, 15 días en que el quejoso haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución.

Tramitación del juicio de amparo directo

La demanda de amparo directo, debe presentarse por conducto de la autoridad responsable, que en este caso es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y su presentación ante otra autoridad no interrumpe el plazo para su presentación.

La autoridad responsable, al emitir los autos al Tribunal Colegiado, debe hacer constar la fecha en que fue notificada al quejoso la resolución reclamada y la de presentación del escrito, así como los días inhábiles que mediaron entre esas fechas. Si se presentaron todas las copias, una vez hechos los emplazamientos respectivos, la autoridad responsable deberá remitir la demanda, la copia correspondiente al Ministerio Público y los autos originales al Tribunal Colegiado dentro del término de tres días y al mismo tiempo rendirá su informe justificado. El Tribunal Colegiado examinará la demanda y si encuentra motivos manifiestos de improcedencia la desechará de plano.

Si hubiere deficiencias en el escrito de demanda por no haberse satisfecho los requisitos de ley, se concederá al quejoso un término que no excederá de cinco días para que subsane las omisiones con el apercibimiento

de que se tendrá por no interpuesta la demanda si no se cumple con estos requisitos.

Si no hay motivo de improcedencia o defecto en la demanda y si, en su caso, fueron subsanadas las deficiencias se admitirá y se notificara a las partes el acuerdo respectivo.

El Presidente del Tribunal Colegiado, turnará el expediente en el plazo de cinco días al Magistrado relator que corresponda para que elabore el proyecto de resolución, el auto de turno será también la citación para sentencia y ésta se pronunciará dentro de los siguientes quince días.

Si el proyecto del Magistrado relator se aprueba, se firmará dentro de los cinco días siguientes en esos términos, si no fuere aprobado el proyecto se designará a un Magistrado para que redacte la sentencia según se apruebe en la sesión y se firmará dentro de los quince días siguientes.

Si el proyecto se aprobó sin adiciones ni reformas, se firmará en esos términos por todos los Magistrados que estuvieren presentes en la votación.

La sentencia que conceda el amparo, tiene como efecto que quede sin validez el acto de autoridad respecto del cual fue concedido, que en este caso es la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Tramitación del juicio de amparo indirecto

El juicio de amparo indirecto se sigue ante los juzgados de distrito y se regula por el Título Segundo de las Ley de Amparo en particular en las fracciones I y III, primer párrafo y la VI, que señalan las causas de procedencia en materia administrativa.

Fracción I. contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la Republica, de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los estados u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación causen perjuicio al quejoso.

Fracción III, contra actos de tribunales judiciales, administrativos o de trabajo ejecutados fuera del juicio o después de concluido

Fracción VI. Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los estados en los casos de las fracciones II y III del Artículo primero de la Ley de Amparo.

La demanda de garantías debe reunir la formalidad que establece el Artículo 116 de la Ley de Amparo y se acompañará de las copias de traslado que requieran para las autoridades responsables, Ministerio Público, u para incidentes de suspensión si este se solicitara. En materia administrativa, la suspensión del acto reclamado es a petición del agraviado y opera cuando no se siega por un perjuicio de interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Destaca lo dispuesto en el Artículo 135 de la Ley de Amparo que señala:

Cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efecto previo depósito de la cantidad que se cobra ante la Tesorería de la Federación o de la entidad federativa o municipio que corresponda.

El depósito no se exigirá cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del quejoso, según apreciación del juez, o cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exautora, o cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago; en este último caso se asegurara el interés fiscal por cualquiera de los medio de garantías permitidos por las leyes fiscales aplicables.

Durante el procedimiento se llevan a cabo las audiencias probatorias: incidental y constitucional; en las cuales se desahogan las pruebas ofrecidas por las partes, agotado el procedimiento, se dicta a resolución, tanto en el incidente de suspensión como en el asunto de fondo. Contra estas resoluciones procede el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda.

CONCLUSIONES

No obstante de que el procedimiento disciplinario surge ante la necesidad de sancionar a los servidores públicos que han cometido una falta en el desempeño de sus funciones, éste aún tiene un escaso desarrollo en la Ley. En las siguientes líneas señalo algunas de las inconsistencias de la LFRASP.

- 1) *Respecto de las obligaciones de los servidores públicos*, el Artículo 8, referente a las obligaciones de los servidores públicos, señala, en su fracción primera, que es obligación de todo servidor público el “cumplir con las funciones que derivan de su nombramiento administrativo, mismas que se encuentran en los Manuales de Procedimientos y Políticas de cada entidad o dependencia administrativa evitando siempre, que al ejecutar los planes y programas asignados, se cause un perjuicio o deficiencia al servicio encomendado”. Por otra parte, la fracción III, establece: “a fin de evitar distracciones en los recursos asignados, estos deben de aplicarse estrictamente a los planes y programas establecidos, como lo son las partidas presupuestales asignadas. Sólo con autorización de las autoridades competentes de cada entidad, se podrá modificar el fin o destino que tengan destinados previamente”.

Aunque la norma establece que el incumplimiento de estas obligaciones generan una responsabilidad administrativa, el Poder Judicial de la Federación ha determinado que los Manuales de Operación que se tienen en todas las dependencias gubernamentales, no son ordenamiento legal bajo el que se pueda soportar una sanción para determinado servidor público, bajo el principio de que no es una norma general, abstracta e impersonal.

MANUAL DE OPERACIÓN. NO ES UN ORDENAMIENTO LEGALMENTE APLICABLE PARA SANCIONAR A UN SERVIDOR PÚBLICO, EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.-

Las facultades, atribuciones, obligaciones o competencia de cualquier autoridad administrativa, debe estar siempre contenida en un ordenamiento legal de carácter general y de orden público, lo que

significa que dichas disposiciones no pueden estar contenidas en los manuales de operación de cualquier órgano del Estado, es decir, que no pueden ser la base jurídica en la cual se apoye la autoridad administrativa no sólo para fundar su competencia o atribuciones, sino también para sancionar a un servidor público, ya que no se trata de un ordenamiento de carácter público, sino que contiene disposiciones internas cuya eficacia jurídica se circunscribe al mejor desempeño en las actividades propias de los servidores públicos que conforman a la dependencia de que se trate; es decir, que dichos ordenamientos son de aplicación interna, que carecen de fuerza vinculatoria como son los ordenamientos de carácter general, por lo que no pueden ser apoyo a las autoridades del gobierno para fundar su competencia o atribuciones, así como para sancionar a un servidor público, toda vez que los actos u omisiones que se le atribuyen deben estar previstas en un ordenamiento legal de carácter general y público, y no en los citados manuales.

DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 12113/2001.-Rafael Villanueva García.-31 de enero de 2002.-Unanimidad de votos.-Ponente: Rosalba Becerril Velázquez.-Secretaria: Carolina Acevedo Ruiz. Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, noviembre de 2002, página 1151, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis I.13o.A.65 A.

Nota: Esta tesis contendió en la contradicción 121/2003-SS resuelta por la Segunda Sala, de la que derivó la tesis 2a./J. 6/2004, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, febrero de 2004, página 230, con el rubro: "SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO LES OBLIGAN Y SIRVEN DE APOYO PARA ESTABLECER LA CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN QUE INCURRAN, SIEMPRE Y CUANDO LA ACCIÓN U OMISIÓN PREVISTA EN EL CASO CONCRETO ESTÉ PRECISADA COMO CONDUCTA DE ALGUNO DE ELLOS."

En este sentido, se da una contradicción entre lo establecido en la Ley contra lo estipulado por la tesis jurisprudencial, lo que deja al arbitrio de la autoridad sancionadora, la interpretación de la norma.

- 2) *Respecto de las medidas cautelares.* De acuerdo con el Artículo 16, fracción IV segundo párrafo de la Ley, "cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del Contralor Interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se

refiere el Artículo 21 de la Ley, proceda el embargo precautorio de los bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaran a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del Artículo 30 de la LFRASP”.

En este punto es importante señalar lo peligroso que puede resultar esta medida cautelar por dos razones: Una, si la autoridad no acredita el temor justificado de que el servidor público pueda evadirse, y éste no tiene intención de evadirse de la justicia, y dos, el monto del embargo precautorio, el cual puede ser hasta en tres tantos del presunto daño, lo que llega a constituir cantidades irreales que rebasan con mucho el patrimonio del servidor público.

Ambas acciones podrían generar injusticias e incluso violaciones a sus garantías individuales, por ello es importante que el embargo precautorio se ajuste a los lineamientos establecidos en los Artículos 14 y 16 constitucionales, referentes a la legalidad y seguridad jurídica la cual de acuerdo a la siguiente tesis deberá considerar en todo momento estos principios:

PRUEBA INSUFICIENTE EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En observancia a los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, para que pueda tenerse por acreditada alguna causa de responsabilidad administrativa de un servidor público es requisito indispensable que las pruebas demuestren plenamente que su actuación se adecua a la conducta o causa de responsabilidad expresamente sancionada en la ley. Por tanto, si no existen elementos de prueba aptos, idóneos, bastantes ni concluyentes para tener por demostrados todos los elementos que configuran la causa legal de responsabilidad, debe estimarse que existe prueba insuficiente, porque del conjunto de probanzas valoradas no se llega a la certeza plena de las imputaciones de responsabilidad.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO. IV.2o.A.126 A. Amparo directo 145/2004. Luis Alejandro Vázquez Vázquez. 6 de septiembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: José Elías Gallegos Benítez. Secretario: Martín Ubaldo Mariscal Rojas. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XX, Diciembre de 2004. Pág. 1416. Tesis Aislada.

- 3) *Respecto de la imposición de sanciones.* Es muy genérica la determinación de que se entiende por grave, quedando al arbitrio de la autoridad administrativa la gradación de la gravedad de la falta o infracción. No obstante, los tribunales federales han determinado que como la ley no especifica qué conductas son graves, el hecho que la autoridad sancionadora lo determine así en su resolución de sanción, no es motivo de sanción o invalidez, toda vez que la ley no los obliga, quedando a su criterio dichos parámetros, esto genera que se viole la garantía de legalidad prevista y sancionada en el Artículo 16 constitucional, la de motivación y fundamentación, por lo es conveniente especificar las conductas que pudieran considerarse graves.
- 4) *Respecto de la resolución del procedimiento administrativo.* LFRASP faculta a los contralores internos y 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 a que investiguen, tramiten, sustancien y resuelvan los procedimientos y recursos en la Ley. Al respecto cabe señalar que el personal que integra a dichas áreas no son todos abogados, sino que se conforma por administradores, contadores, entre otros, por lo que se corre el riesgo de que al ser una autoridad de administrativa la que determine la responsabilidad y la sanción correspondiente, se pierda objetividad debido principalmente a que no son expertas en la interpretación y análisis de las normas, ello en consecuencia pueda derivar en la presentación del recurso correspondiente en una segunda instancia, por los daños y perjuicios que se ocasionan a los servidores públicos.
- 5) *Respecto de los medios de impugnación.* Los Artículos 3 y 4 otorgan a la Secretaría de la Función Pública, ejercidas tanto por su estructura central como por los órganos internos de control, la facultad de conocer y resolver el recurso de revocación. En este sentido es importante limitar las facultades a esta Secretaría, porque tal como está redactada la Ley, la Secretaria o los OIC, se convierte en juez y parte. Es por ello que en los últimos años el recurso de revocación ha tenido poca utilización, ya que los servidores públicos consideran que poco se logra con interponerlo pues la

autoridad sancionadora no suele revocar o modificar su resolución sino por el contrario, la ratifica, por lo que solo se pierde tiempo. Por lo contrario, en ocasiones lo utilizan para ganar tiempo y preparar mejor el juicio contencioso administrativo.

Para subsanar lo anterior, una posibilidad es que la Secretaría de la Función Pública se encargue de la tramitación y substanciación del procedimiento disciplinario y otro órgano jurisdiccional sea quien resuelva e imponga las sanciones administrativas conducentes.

6. *Respecto del juicio contencioso administrativo.* Un problema que se presenta para los servidores públicos sancionados es que cuando obtienen sentencias a su favor, después de una larga espera, la restitución de sus derechos es muy lenta, toda vez que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFyA) carecen de ejecutividad , y en ocasiones, a pesar de que se ordene la restitución al empleo, en el ámbito contencioso administrativo, no es posible ejercer alguna acción en contra de la falta de cumplimiento por parte de la autoridad, ya que el recurso de queja ante el TFJFyA solo procede en contra del cumplimiento deficiente o en exceso, así como en contra de la indebida repetición del acto

Propuesta

Derivado de estas inconsistencias es conveniente modificar el procedimiento administrativo disciplinario. En este esquema, la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control en cada entidad o dependencia de la administración pública federal, seguirían siendo los encargados de recibir, investigar, tramitar y substanciar las denuncias presentadas por los ciudadanos o los servidores públicos o bien, lo que se derive de las auditorías, es decir, sería la encargada de llevar a cabo el procedimiento de investigación de una probable responsabilidad administrativa. Con esto, la Secretaría de la Función Pública dejaría de ser juez y parte en el procedimiento administrativo disciplinario.

Para la ejecución del procedimiento disciplinario, se crearían comisiones disciplinarias de la función pública en cada entidad o dependencia, las cuales tendrían la facultad de imponer, una vez substanciado el procedimiento administrativo disciplinario las sanciones leves, es decir, la amonestación pública y privada, y la suspensión del empleo de tres días y no mayor a un año. Para el caso de las sanciones mayores como son las sanciones económicas, destitución del puesto y la inhabilitación para desempeñar algún empleo, cargo o comisión en el servicio público, sería competencia del TFJFyA, el cual actuaría a través de comisiones especiales.

Para la integración de las comisiones especiales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se tendría que disminuir la plantilla de personal de los órganos de control interno, dado que las atribuciones de éstos se reducirían en el momento en que se les resten las facultades sancionatorias. El propósito de esto es canalizar los recursos obtenidos de los órganos de control interno hacia las Comisiones del TFJFyA.

La LFRASP tiene que modificarse y contemplar de forma explícita las responsabilidades que podrían incurrir los funcionarios encargados de emitir las resoluciones del procedimiento administrativo disciplinario en caso de que no lleven a cabo un análisis adecuado de las indagatorias, y de los principios generales de derecho para que en los términos establecidos por la misma Ley, emitan sus resoluciones.

Para el cumplimiento de esta disposición el servidor público presuntamente responsable, podrá denunciar a los funcionarios que realicen el dictamen respectivo, con base en el procedimiento puntual que para tal efecto establezca la Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Cabe destacar que esa disposición procede, dado que el TFJFyA, tiene su fundamento jurídico en esta Ley Federal.

Finalmente, es fundamental describir las conductas generadoras de sanciones, es decir las obligaciones, así como los criterios para la imposición de sanciones, esto porque no se puede dejar al libre arbitrio la determinación de estos criterios, porque muy fácilmente se podría incurrir en injusticias.

ÍNDICE TEMÁTICO

Acción

Concepto, 63

Actividad pública

Concepto, 16

Administración

Administración privada, 13

Administración pública, 13

Concepto, 13

Alf Ross

Culpabilidad, 58

Responsabilidad, 59

Responsabilidad concepto, 48, 57

Teoría de la definición, 57

Teoría de la Responsabilidad, 58

Antecedentes Época Independiente

Bases Orgánicas de la República Mexicana 1836, 91

Constitución de 1824, 90

Constitución de 1857, 92

Constitución de 1917, 94

Constitución de Apatzingán, 89

Constitución de Cádiz, 88

Imperio de Iturbide, 90

Ley de 1870, 92

Porfiriato, 93

Reglamento Político Provisional del Imperio, 90

Siete Leyes, 91

Antecedentes históricos La Colonia

El informe, 86

El juicio de residencia, 86

La pesquisa, 86

La visita, 85

Antecedentes post revolucionarios

Código Civil de 1928, 94

Código Penal de 1929, 94

Ley de Responsabilidades de 1940, 95

Ley de Responsabilidades de 1979, 97

Antijuridicidad, 65

Daño

Concepto, 64

Concepto jurídico, 73

Derecho disciplinario

Concepto, 24

Objeto, 25

Derecho laboral burocrático

Concepto, 19

Contrato civil, 22

Marco jurídico, 20

Trabajadores de confianza, 21

Trabajadores en el Poder Judicial de la Federación, 20

Función pública

Concepto, 16

Definición, 17

Incorporación de los servidores públicos, 19

Régimen Jurídico, 19

Teoría civilista, 17

Teoría contractual, 18

Teoría del servicio obligatorio, 18

Tesis del acto condición, 18

H.L.A. Hart

Responsabilidad como capacidad, 55

Responsabilidad, como deberes y obligaciones derivados de un cargo, 56

Responsabilidad, como factor causal, 55

Responsabilidad, como sancionabilidad, 56

Responsabilidad, concepto, 54

Juicio Contencioso Administrativo

Procedimiento, 131

Suspensión de la ejecución de la sanción, 132

Kelsen

Definición de norma, 50

Obligación jurídica, 51

Proposiciones jurídicas, 50

Responsabilidad, 50

Sanción, 50

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 102

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 100

Medios de impugnación

Definición, 118

Diferencia con el recurso, 122

Elementos, 121

Incidente, definición, 123

Medios de impugnación autonomos, 123

Principios, 120

Promoción de un ulterior proceso, definición, 122

Recurso, concepto, 121

- Obligaciones de los servidores públicos, 106**
- Omisión**
 - Concepto, 64**
- Procedimiento administrativo disciplinario**
 - Concepto, 102
- Procedimiento disciplinario**
 - Autoridades competentes, 109
 - Concepto de sanción, 111
 - Sanciones disciplinarias, 111
- Recuso de reclamación**
 - Procedimiento, 134
- Recuso de revocación**
 - Procedimiento, 129, 134
- Renovación moral, 102**
- Responsabilidad**
 - Concepto, 46**
 - Concepto jurídico, 62**
 - Exponentes, 47**
 - Filosofía, 47
 - Moral, 47
 - Política, 47
- Responsabilidad Administrativa**
 - Concepto, 79
- Responsabilidad civil**
 - Actos en que puede incurrir un servidor público, 74
 - Normatividad, 75
- Responsabilidad Civil**
 - Concepto, 73
- Responsabilidad patrimonial**
 - Concepto, 82
- Responsabilidad penal**
 - Concepto, 71
 - Delitos cometidos por servidores públicos, 72
- Responsabilidad política**
 - Concepto, 76
 - Impeachment*, concepto, 76
- Responsabilidad pública**
 - Concepto, 70
- Servicio público**
 - Antecedentes, 26
 - Concepto, 28
 - Concepto legal, 28
 - Francia, 26
 - Naturaleza jurídica, 30
- Servidor público**
 - Clasificación, 36
 - Concepto, 32
 - Concepto legal, 32
 - Órganos Autónomos, 43
 - Poder Ejecutivo Federal, 39
 - Poder Judicial Federal, 41
 - Poder Legislativo Federal, 41
- Sujetos de responsabilidad administrativa**
 - Ámbito federal, 105

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	25
CUADRO 2. EL SERVIDOR PÚBLICO	35
CUADRO 3. EXPONENTES DEL TÉRMINO RESPONSABILIDAD.....	60
CUADRO 4 CONCEPTOS GENERALES DE RESPONSABILIDAD	69
CUADRO 5. PRINCIPIOS Y OBLIGACIONES QUE RIGEN LA FUNCIÓN PÚBLICA	106
CUADRO 6. ESPECIES DE IMPUGNACIÓN	124
CUADRO 7. CLASIFICACIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN	127

BBIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*. México, Porrúa, 2002.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría del Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 2002.
- ANÁBALON, Carlos. *Tratado Práctico del Derecho Procesal Civil*. Tomo II, Santiago, Chile, U de Chile, 1964.
- ANTOLOGÍA DE DERECHO ADMINISTRATIVO IV. Sistema de Universidad Abierta. México. s.f.
- ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo. *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*. México, Porrúa, 1992.
- BARQUÍN, MANUEL. *Los recursos y la organización judicial en materia civil*. México, Instituto de Investigaciones jurídicas UNAM, 1976.
- BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. *Obligaciones Civiles*. México, Oxford, 1999.
- CÁRDENAS, Raúl F. *Responsabilidad de los funcionarios públicos*. Antecedentes y leyes vigentes. México, Porrúa, 1982.
- CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. *Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos*. 2ª edición, México, Cárdenas, Velasco Editores, S.A. de C.V., 2004.
- COUTURE, EDUARDO. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. 3ª edición, Argentina, Depalma.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. México, Porrúa, 2005.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. México, Noriega-Limusa, 1991.
- FÉLIX TAPIA, Ricardo de la Luz. *Procedimiento administrativo Disciplinario*. Editorial Sista, México, 2005.
- FERREYRA FILLOY, Susana Beatriz. *Manual de Redacción de Textos Jurídicos*. Citado en Doctrina y Lineamientos para la redacción de textos

- jurídicos, su publicación y divulgación. 4ª edición. México, SEGOB, 2008.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 23ª edición, Porrúa, México, 1984,
- GALINDO CAMACHO, Miguel. *Derecho administrativo*. Tomo I, Tercera Edición, México, Porrúa, 2000.
- GARCÍA GONZÁLEZ, Arturo. *Comentarios a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. México, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V. 2005.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*. México, Porrúa, 1974.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Derechos de los Servidores Públicos*. México, INAP-UNAM, 2002.
- GARCÍA TORRES, Arturo. *Responsabilidad de los Servidores Públicos. Poder Judicial de la Federación*. México, Porrúa, 2008.
- GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. México, Oxford, 2001.
- JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. *Elementos para una Teoría de la Responsabilidad Pública*. México, Porrúa, 2008.
- JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales*. México, Porrúa, 2004.
- LARRAÑAGA, Pablo. *El concepto de responsabilidad*. 1ª. Reimpresión, México, Distribuidores Fontamara, S.A., 2004.
- MÁRQUEZ ROMERO, Raúl. *Lineamientos y criterios del Proceso Editorial*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. *Antología de las Responsabilidades del Servidor Público en México*. México, Flores editor y Distribuidor, 2010.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo. Segundo Curso*. México, Harla, 1991.
- MOLINER, María. *Diccionario de uso del español*. CD. 3ª edición, Madrid, Gredos, S.A.U., 2008.

- MONSERRIT ORTIZ Soltero, Sergio. *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*. México, Porrúa, 2007.
- MORERA GUAJARDO, Enrique. *Responsabilidad. Concepto jurídico y sus singularidades*. Barcelona, Ariel, 2010.
- OSORNIO CORRES, Francisco Javier. “Medidas disciplinarias” en *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2001.
- PALLARES, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. México, Porrúa, 2001.
- PALOMAR DE MIGUEL, Juan. *Diccionario para Juristas*. México, Porrúa, 2000, Tomo I.
- SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto. *Los medios de impugnación en materia administrativa*. México, Porrúa.
- SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. 10ª edición, México, Porrúa, 1981.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Manual del justiciable: materia administrativa*. Poder Judicial de la Federación, México, 2003.
- VEGA RUIZ, José Francisco. *El daño moral en el servidor público federal por el juicio de responsabilidad*. México, Montealto, 2008.
- WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. 12ª reimpresión, México, FCE, 1998.
- WHITE, Leonard D. *Introducción al Estudio de la Administración Pública*. México, Cía. Gral. de Ediciones S.A., 1964.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación. Oficio-Circular por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal. Tomo DLXXXVI N. 23, México, D.F., Miércoles 31 de julio de 2002.

Ley de Amparo

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública

JURISPRUDENCIA

Suprema Corte de Justicia de la Nación. IUS 2012

INTERNET

Del Val, Enrique. *La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Un código de conducta.*
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/57/trb/trb5.pdf>
(10 de septiembre de 2011).

El Sistema federal de responsabilidades de los servidores públicos en el marco del derecho administrativo.
http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/chalico_p_hp/capitulo2.pdf, (14 de octubre de 2011).

Estructura del Gobierno Federal.
<http://www.presidencia.gob.mx/gobierno/estructura-del-gobierno-federal/>
(4 de septiembre 2012).

Impeachment, <http://es.wikipedia.org/wiki/Impeachment> , (15 de diciembre de 2012)

Nino, Santiago, Carlos. *El concepto de responsabilidad.*
http://www.taringa.net/posts/apuntes-y-monografias/7296155/Doctrina---El-Concepto-de-Responsabilidad-_C_-Nino_.html (20 de Diciembre 2012)

Yanome Yesaky, Mauricio. *El concepto de Servicio Público y su régimen jurídico en México.* Instituto de Investigaciones Jurídicas.
<http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2544/31.pdf> (30 de agosto de 2012)