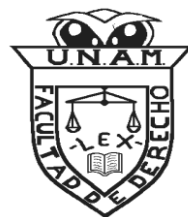




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.



FACULTAD DE DERECHO.



LEY FEDERAL PARA EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.



TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

MARÍA GUADALUPE AGUILAR PINEDA

ASESOR: LIC. ROBERTO JESÚS TAPIA

CASTILLO.

MÉXICO, D.F. 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO PROCESAL
OFICIO No. 058/SDPP/13

DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA UNAM
P R E S E N T E.

La alumna AGUILAR PINEDA MARÍA GUADALUPE, con número de cuenta 305261553, ha elaborado en este Seminario a mi cargo y bajo la dirección del Lic. ROBERTO JESÚS TAPIA CASTILLO, la tesis profesional titulada "LEY FEDERAL PARA EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS", que presentará como trabajo recepcional para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Lic. ROBERTO JESÚS TAPIA CASTILLO en calidad de asesor, nos informa que el trabajo ha sido concluido satisfactoriamente, que reúne los requisitos reglamentarios y académicos y que la aprueba para su presentación en examen profesional.

Por lo anterior, comunico a usted que la tesis "LEY FEDERAL PARA EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS", puede imprimirse, para ser sometido a la consideración del H. Jurado que ha de examinar a la alumna AGUILAR PINEDA MARÍA GUADALUPE.

En la sesión del día 3 de febrero de 1998, el Consejo de Directores de Seminario acordó incluir en el oficio de aprobación la siguiente leyenda:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquel en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F. A 11 DE ABRIL DEL 2013.

DRA. CARINA GÓMEZ FRÖDE
DIRECTORA DEL SEMINARIO DE DERECHO PROCESAL



SEMINARIO DE
DERECHO PROCESAL

Agradecimientos y Dedicatorias.

A mi **ser Superior** que me permite cumplir una meta más;

A mis padres **Rubén Aguilar Espinosa y María Natividad Pineda Reyes**, así como a mis hermanos **Lucero e Isaac Mario** por su apoyo incondicional y ser fundamentales en mi vida;

A mí amada **Universidad Nacional Autónoma de México**, cuna de personas ilustres;

A todos y cada uno de mis **Profesores** de la carrera, **en especial al Licenciado Roberto Jesús Tapia Castillo**, porque a diario dignifica y honra la labor del Abogado;

A **Gerardo Antonio Hernández Carranza** por su cariño y apoyo en la elaboración de este trabajo;

Al personal de la **Secretaria General de Acuerdos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje**, en especial a la **Licenciada Irma Jessica Arvizu González**, por ser fuente de inspiración en el desarrollo de este trabajo;

A las demás personas que coadyuvaron durante este proceso de elaboración de la presente.

Con todo cariño, respeto y admiración

¡Muchas Gracias!

ÍNDICE

Introducción.

CAPÍTULO PRIMERO.

ANTECEDENTES.

1. Bases jurídicas de Responsabilidades Administrativas.....	1
1.1. Las Siete Partidas.....	1
1.1.1. Juicio de Residencia.....	6
1.2. Constitución de Apatzingàn.....	9
1.3. Constitución de 1824.....	11
1.4. Constitución de 1857.....	12
1.5. Ley Juárez.....	14
1.6. Ley Díaz.....	15
1.7. Constitución de 1917.....	17
1.8. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales (1940).....	19
1.9. Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y de los Altos funcionarios de los Estados (1980).....	21
1.10. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982).....	22
1.11. Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos (2002).....	24

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO TEÒRICO.

2. Teoría General del Estado contemporáneo.....	28
2.1. Estado y sus elementos.....	29
2.1.1. Territorio.....	33
2.1.2. Población.....	34
2.1.3. Gobierno.....	38
2.1.4. Nación.....	40
2.1.5. Soberanía.....	41

2.2. El Ejercicio de la Función Pública.....	45
2.2.1. La Autoridad.....	47
2.2.2 .El Funcionario Público.....	51
2.2.3 .El Servidor Público.....	52
2.2.4. El Trabajador al Servicio del Estado.....	57
2.2.5. Servicio Profesional de Carrera.....	59
2.2.6. Obligaciones de los Servidores Públicos.....	64
2.3. Teoría General de la Responsabilidad.....	68
2.3.1. Responsabilidad Patrimonial.....	70
2.3.2.Responsabilidad Penal.....	74
2.3.3. Responsabilidad Laboral.....	76
2.3.4. Responsabilidad Administrativa.....	77
2.3.5. Responsabilidad Internacional.....	78
2.4. Diferencia entre Tratado, Convención y Declaración.....	81
2.4.1. Convención de Viena de 1969.....	83
2.4.1.1. Teoría de la Jerarquía Normativa.....	85
2.4.1.2. Teoría de la Supremacía Constitucional en México.....	87
2.4.1.3. Jerarquía Normativa frente a los Tratados en materia de Derechos Humanos ratificados por México.....	92
2.4.1.4. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, Costa Rica).....	95

CAPÍTULO TERCERO.

PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

3. Secretaria de la Función Pública.....	100
3.1. La Facultad Sancionadora.....	104
3.2. El Superior Jerárquico.....	105
3.2.1. Contralorías Internas u Órganos Internos de Control.....	108
3.3. Queja y Denuncia.....	110
3.3.1. Investigación.....	111
3.3.2. Suspensión como medida procedimental.....	114
3.3.3. El Procedimiento Disciplinario.....	116
3.3.4. El Citatorio.....	117

3.4. La Audiencia de Ley.....	119
3.5. Instrucción.....	120
3.6. Sanciones Disciplinarias Administrativas.....	121
3.6.1. Apercibimiento y amonestación privada o pública.....	122
3.6.2. La Suspensión.....	124
3.6.3. Destitución del puesto.....	124
3.6.4. Sanción económica.....	126
3.6.5. Inhabilitación temporal.....	127
3.6.6. Ejecución de Resolución.....	129
3.7. Medios de Impugnación.....	133
3.8. Recurso de Revocación.....	134
3.8.1. Juicio de Amparo Indirecto.....	136
3.8.2. Juicio de Nulidad.....	142
3.8.3. Juicio de Amparo Directo.....	146

CAPÍTULO CUARTO.

CAMBIO DE PARADIGMA Y EL ROL DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LA TRASICIÓN 2012- 2013.

4. Nota Preliminar.....	148
4.1. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sus principales carencias y el espacio de lo posible.....	148
4.2. Análisis y crítica del Decreto que constituye la Comisión Nacional Anticorrupción.....	151
4.3. Modelo Dual Integrado y sus implicaciones.....	163

QUINTO CAPÍTULO

ANTEPROYECTO DE LEY

5. Motivos.....	165
5.1. Disposiciones Generales.....	170
5.2. Quejas o Denuncias.....	175
5.2.1. Procedimiento de Responsabilidades.....	176
5.2.2. De los Derechos de los Servidores Públicos.....	179

5.3. De la valoración de las pruebas.....	181
5.4. De las sanciones.....	182
5.5. De la ejecución de sanciones.....	184
5.6. De los medios de Impugnación.....	185
5.7. Acciones Preventivas para Garantizar el adecuado Servicio Público.....	187

Conclusiones.

Bibliografía.

Introducción.

La presente investigación refleja la necesidad de un cambio en la legislación que responsabiliza administrativamente a los servidores públicos, debido entre otras cosas, a la realidad social en la que estamos inmersos en nuestro país, es decir, actualmente se tiene una reforma en materia de derechos humanos, consistente en la observancia de los mismos a la hora de emitir una resolución, y otra que se dirige a erradicar la corrupción a través de una Comisión con amplias facultades de investigación, por ello es que la materia de responsabilidades administrativas, requiere de un tratamiento especial, en virtud de que todo lo que modifica nuestra norma fundamental, trasciende a las normas reglamentarias.

Como respuesta a esta necesidad, nuestra labor consiste en proponer una legislación que contemple estas dos reformas y subsane algunas deficiencias que se observan en el procedimiento disciplinario de los servidores públicos, en virtud de que ellos también forman parte de un Estado cuya obligación es mantener el bien común entre los miembros que lo conforman, y los servidores públicos son parte fundamental del mismo, por ello, es que en el desarrollo de este trabajo pretendemos lo siguiente.

En el primer capítulo se describe la evolución del servicio público, desde las siete partidas donde se muestran las cualidades que debe investir el cargo, considerando el juicio de residencia al cual todos se encontraban supeditados para demostrar que eran dignos de respeto por observar principios como la legalidad, lealtad, honradez, eficiencia e imparcialidad, contemplando las reformas constitucionales en el periodo de 1824 a 1917, examinado las legislaciones durante los años 1940 a 2002, para observar que dichos principios han prevalecido intrínsecos, y por lo tanto ahora es nuestro deber tomar en cuenta a otros, como lo son la transparencia y equidad.

A lo largo del segundo capítulo se analizan las figuras como lo son Estado, los elementos que lo conforman, las autoridades, los funcionarios, servidores públicos y los trabajadores al servicio del Estado, con la finalidad de

concebir su naturaleza jurídica, características y diferencias respecto de estas figuras, se explican brevemente los diversos tipos de responsabilidad en que pueden incurrir estos miembros del Estado, y es en este capítulo donde se mostrara si es que pueden invocar la observancia de derechos humanos en un procedimiento disciplinario, toda vez que como se dijo con antelación, en México existe un reconocimiento expreso en materia de derechos humanos, mismos que se encuentran previstos en tratados en los que nuestro país es parte y en caso de no observarlos, puede incurrir en responsabilidad internacional, puesto que un tratado es un instrumento jurídico internacional vinculante.

Ahora bien, con base en lo que se reflexionó con antelación, procedemos a realizar un análisis de lo que puede ser susceptible a modificación en el proceso disciplinario al que es sujeto un servidor público, contemplando la reforma en materia de derechos humanos y algunos otros elementos deficientes que en la práctica hemos detectado.

En cuanto hace al cuarto capítulo nos enfocamos a examinarla propuesta que presento el presidente en turno, la cual representa un cambio de paradigma en el procedimiento de responsabilidades administrativas, toda vez que se habla de una Comisión Nacional Anticorrupción cuya misión versa en sancionar a toda persona que fomente la corrupción en los diversos niveles de gobierno y los tres órganos del Estado; sin importar si se trata de un servidor público o particular. Criticáremos propositivamente la viabilidad de esta propuesta.

Con base en lo anteriormente expuesto, en el último capitulado nos dimos a la tarea de sugerir un anteproyecto de ley, mismo que resulta ser un tanto ecléctico, pues retomamos lo mejor de cada legislación y de la última reforma que se encuentra en discusión, toda vez que uno de nuestros objetivos es dignificar la imagen del servidor público y demostrar que como todo ser humano es sujeto de derechos inherentes a su persona.

Por último, formularemos conclusiones.

CAPÍTULO PRIMERO.

ANTECEDENTES.

“Las personas que nunca se preocupan por sus antepasados jamás mirarán hacia la posteridad”

Edmund Burke.

1. Bases jurídicas de Responsabilidades Administrativas.

Una de las principales características del Estado de Derecho, es el establecimiento de un régimen de responsabilidades para los servidores públicos o altos funcionarios, lo anterior en aras de evitar todo abuso de poder.

Por lo que es importante que se realice el tratamiento y análisis del cómo nace dicho concepto de responsabilidad aplicada jurídicamente a los denominados, autoridades, funcionarios, servidores públicos o bien trabajadores al servicio del Estado; comenzaremos entonces con el tratamiento de la siguiente legislación.

1.1. Las Siete Partidas.

Las siete partidas son un cuerpo normativo que se creó en el periodo comprendido entre 1252 y 1284 en Castilla, cuando se encontraba gobernando Alfonso X “ El Sabio”, dicha obra es considerada uno de los más importantes legados en la historia del Derecho; debido entre otras cosas, a su amplio contenido en temas de filosofía, moral y teología.

El objetivo de realizar este cuerpo normativo fue unificar la aplicación del Derecho en toda la región, por ello comprendió alrededor de 182 títulos y 2.683 leyes divididas en siete aspectos, sin embargo para efectos de la presente investigación sólo analizaremos cuatro de las mismas en la siguiente forma:

Primera Partida: En la que el autor demuestra que todas las cosas pertenecen a la iglesia católica, y que enseñan al hombre conocer a Dios por las creencias.

Segunda Partida: Lo que conviene hacer a los reyes, emperadores, tanto por sí mismos como por los demás, lo que deben hacer para que valgan más, así como sus reinos, sus honras y sus tierras se acrecienten y guarden, y sus voluntades según derecho se junten con aquellos que fueren de su señorío.

Tercera Partida: La Justicia que hace que los hombres vivan unos con otros en paz, y de las personas que son menester para ella.

Séptima Partida: Realiza el tratamiento de todas las acusaciones y males, así como de las penas y escarmientos que merecen por razón de ellas.

La primera partida contempla que toda persona debe poseer virtudes como: 1) creer, 2) ordenar las cosas, 3) mandar; 4) juntar; 5) premiar; 6) prohibir; 7) castigar. Ya que todo aquel que desee seguir las leyes debe considerarlas hasta entenderlas, para que reciba sus beneficios, y al no hacerlo es como si las menospreciara.¹

Asimismo menciona brevemente las características que deben investir el Rey, los Emperadores, Juzgadores, Cancilleres, Oficiales, Vasallos, Caballeros, Caudillos y demás allegados al poder de la época, considerada como el imperio de honra y dignidad que era depositada en una persona con la finalidad de establecer un acuerdo entre las llamadas gentes, por ello, los mismos debían ser entendidos y sabios por que dan penitencia, es decir, aplican una pena de la cual el acusado debe de estar convencido de no volver a intentar el acto, puesto que se debe mantener a las personas con justicia.

¹García-Gallo, Alfonso: "*La obra legislativa de Alfonso X. Hechos e hipótesis*", en *Anuario de Historia del Derecho Español*, N° 54: 1984.

En cuanto a la impartición de justicia se conservaba un criterio para poder allegarse a la voluntad de la persona, respecto de su acción u omisión intentada, como lo es la edad, estatus sobre la sociedad al respecto de si es rico, pobre, mancebo, libre, esclavo, enfermo, sano, vicioso, letrado o sin sabiduría, profesión, pues ello le permitiría determinar una pena lo suficientemente convincente para sus sentidos.

Por lo que hace a la segunda partida, menciona que para poder acceder al cargo de juzgador, se debe de tomar en cuenta cualidades como las ya mencionadas, agregando el hecho de que se adquiere con la herencia y debía reunir requisitos de congruencia como lo hacia el rey en referencia al pensamiento con el que aprecia los hechos que ha de realizar, la palabra con la que muestra su pensamiento y que convierta en obra lo que piensa. Por ejemplo, el duque el cual es un oficio muy honrado fue heredado por los emperadores a los que tenían grandes tierras; por lo que un duque era un vasallo del imperio del cual se esperaba que pensara sus palabras antes de hablarlas, ya que las malas palabras echan a perder las buenas costumbres.

Dentro de la misma partida encontramos una enorme responsabilidad que tenían los oficiales y los principales en servir al poder, la cual consistía en obedecer al rey como su señor, amparar y mantener al reino como a su cuerpo, puesto que por ellos se ha de guiar; Lo que desde nuestro muy particular punto de vista, nos permitimos afirmar que aquí comienza el antecedente de responsabilidades para los servidores públicos, pese a que no nos referimos a un Estado de Derecho, sino a una Monarquía.

El servidor público entonces era una persona letrada, de buen seno, es decir linaje o familia, buena vida, piadosos, buena memoria, de buenas costumbres, fieles, amantes de la ley por naturaleza, y a quien acusasen por equivocación, si lo hicieren, que por la misma merezcan pena, lo cual podemos traducir en una responsabilidad.

La tercera partida y una de las más importantes a tratar, puesto que la misma determina en su contenido la impartición de justicia, comenzando a definirnos lo que debe entenderse por la misma:

“Justicia es una de las cosas por las que mejor y más enderezadamente se mantiene el mundo; y es así como fuente de donde manan todos los derechos; y no tan solamente se encuentra la justicia en los pleitos que hay entre los demandadores y los demandados en juicio, más aún entre todas las cosas que ocurren entre los hombres, bien que se hagan por obra o se digan por palabra”²

También se menciona que para mantener el derecho y la justicia vigentes, los servidores de la misma mostraban su modo honesto de vivir y su ánimo de no dañar a alguien, así como impartir a cada persona lo que le corresponde.

En dicha partida se establecen principios del procedimiento como lo es la figura jurídica de la acción, ya que se menciona que el actor demanda para alcanzar su derecho en razón de un pago ocasionado por un daño, se establece una temporada para no entablar demandas , el demandado responde por sí mismo la demanda o lo puede hacer otra persona, pero debía tener 25 años, ser libre, y no ser del sexo femenino, para ser representados en juicio debían acreditar su personería; por lo tanto hablamos de la existencia de abogados y consejeros.

El juzgador puede ser llamado, juez ordinario, delegado o arbitro, el cual puede ser propuesto por las partes; Se realiza un juramento para decir la verdad, es un acto solemne, se ofrecen testigos, los cuales no se puede desechar y por último se aceptaba la objeción de pruebas en el juicio. La figura del canciller o notario se encontraba dotada de fe pública.

Por último, la séptima partida trata de las acusaciones y fechorías que los hombres realizan, trayendo como consecuencia una pena ya sea por su olvido al castigo o por el atrevimiento que muestran al tener conciencia del mismo.

²Ibíd., p.69.

Explica que un hombre puede acusar a otro ante un juez afrontándole de alguna falta cometida y solicitando se le pené por la misma, para que ello suceda debe ser comprobado.

Toda persona puede acusar a otra, siempre y cuando fuese permitido por esta disposición, es decir, las mujeres, los niños menores de catorce años, los alcaldes o merinos, y todas aquellas personas que tengan mala fama o vivan de las faltas no pueden acusar a otras, puesto que dicha acusación se presumiría de mala fe. La misma debe presentarse por escrito, con el nombre del acusado y de quien lo denuncia, con exposición de motivos de la falta, describir el día que se presentó el acto, que realice su protesta de decir verdad y se conceda un plazo para que conteste el presunto responsable.

Se utilizaba el tormento en caso de alguna presunción de culpabilidad, el mismo era considerado un medio de confesión y no como una pena. Asimismo, existían varias formas de cometer crimen, el más fuerte era la traición hacia el rey, la cual traería como consecuencia en todos los casos la muerte.

Se explicó la naturaleza de las penas, la cual se concibe como una enmienda o escarmiento dado por la ley, por las faltas cometidas. En este ordenamiento se contemplaron siete tipos de penas, la primera era la muerte o pérdida de un miembro, la segunda consiste en servicio exclusivo para el Rey, la tercera es el destierro, la cuarta consiste en pena corporal, la quinta es el destierro por tiempo determinado, sexta es la inhabilitación y la séptima se refiere a los azotes y heridas.

1.1.1. Juicio de Residencia.

Es incorporado en el derecho español por la Tercera Partida y la Novísima Recopilación, fue un instrumento de acción a la política de organización jurídico-responsabilista, que se administró bajo el control del poder judicial, de la magistratura, y en general por el factor letrado ya que como era evidente, en la época de la Colonia, la Corona se empeñaba en controlar las actividades de los funcionarios coloniales para proteger sus propios intereses, muchas veces puestos en riesgo por el derecho de la conquista.

Las ideas de la colonización española se inclinaban a la aplicación de una política tutelar que elevara al indígena a una vida civilizada para adaptarlos a un régimen e instituciones de la metrópoli, que hiciera surgir en las tierras descubiertas sociedades formadas a imagen y semejanza de España.

En la Nueva España durante los siglos XVI y XVII, se considero que el gobierno fue defensor de la justicia y la fe, puesto que los jueces y juristas se dedicaban a perseguir esa finalidad; el rey era aquel juez que se encontraba sobre todos los jueces para garantizar la justicia a todos los súbditos. Al tomar posesión de un cargo los funcionarios residenciables deberían tomar *fiadores e recabdo*³es decir, debían ofrecer una garantía para responder por las obligaciones.

Fueron diversos los medios ideados y establecidos para cuidar el desempeño de los funcionarios al servicio de la Corona. El juicio de residencia era uno de ellos caracterizado por ser de orden común y general, aplicado a todo funcionario, pero no el único; a su lado prosperaron también la vista, la pesquisa y el informe, estos últimos en varias ocasiones estuvieron al servicio del primero.

³<http://www.senado2010.gob.mx/docs/bibliotecaVirtual/1/2618/17.pdf> 21 de Octubre de 2012, 20:45hrs.

Ahora bien todo funcionario al término de su encomienda quedaba sometido al juicio de residencia, para indagar sobre su desempeño y en caso de incumplimiento se le pudiera hacer efectivas las sanciones que se derivaran de sus responsabilidades, o bien extenderle una especie de carta o certificado de buena conducta.

En razón a lo anterior, los funcionarios eran en ocasiones, los más interesados en ser residenciados, pues al obtener la carta de buena conducta quedaba reconocida su gestión y librados su prestigio y honor para ser promovidos a un puesto superior, ya que para aspirar a ello era necesario entregar buenas cuentas en el cargo anterior, es decir, salir absuelto en el juicio al que estaban sujetos los miembros del gobierno, civiles eclesiásticos y militares, desde el virrey hasta el último subalterno.

Era una responsabilidad ilimitada y universal, los jueces residenciadores hacían pregonar el comienzo de su actuación para enterara los interesados y a algunos hombres buenos, ya que estos gozaban del derecho para la formular cargos dentro del juicio, asimismo podía llamarse a declarar a los propios familiares del residenciado, por lo tanto se afirma que era un juicio publicista, sumario e inquisitivo⁴.

Se concedía el término de seis meses para substanciar el juicio y enviarlo para sentencia al Consejo, debiendo el funcionario culpable, indemnizar a los perjudicados o hacerlo en todo caso el Estado.

El cargo de los jueces que instruían el procedimiento era temporal y ellos mismos al concluir su misión debían tomar residencia obligatoriamente durante los cincuenta días inmediatos del día en que hayan cesado en el cargo, en el lugar donde lo desempeñaban, era una obligación personalísima que no admitía personero o representante.

La Novísima Recopilación introdujo algunos cambios en el juicio de residencia, entre ellos se encuentran: haber permitido que el residenciado nombrara personero o representante, con lo cual rompía o podía

⁴Juárez Mejía, Godolfino Humberto, La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, Porrúa, México,2002, pp.7.

burlarse de 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 cargo más de tres meses, esto como una respuesta al entorpecimiento de los asuntos ordinarios, cuyo retraso se atribuía a la larga duración del juicio de residencia; se fortaleció al juez de residencia la habersele puesto a sus órdenes a escribanos y a otros funcionarios, lo que se tradujo en la pérdida de publicidad y oralidad del juicio a favor de la escritura, además de que se intensificó un aspecto inquisitivo al dotársele al escribano de derecho de acción o de queja cuando los agraviados o interesados no quisieran acudir ante el juez de residencia.

Este juicio fue constitucionalizado en la Carta de Cádiz y en la Constitución invigente de Apatzingàn, a partir de entonces no se vuelve a hacer mención expresa de él en la legislación mexicana.

Por otro lado, hemos considerado mencionar otros medios de fiscalización para los funcionarios, debido entre otras cosas a su gran aportación en el procedimiento administrativo disciplinario, como lo son la visita, pesquisa y el informe; La primera consistía en la averiguación que hace el juez del delito y del delincuente, excitado por delación judicial, es decir, acusación o denuncia, o bien por motivos extrajudiciales.

“Hay pesquisa general y particular., la primera se hace inquiriendo generalmente sobre todos los delitos sin individualizar crimen ni delincuente; y se dirige la averiguación en un delito y delincuente determinado. Las pesquisas generales no pueden hacerse sin que proceda real orden, el juez pescador es el que se comisiona para averiguar sobre un delito o persona con inhibición de la justicia ordinaria. Sólohabía pesquisa cuando se presume enorme gravedad en el delito o si se trata de alguna clase de persona que loamerite y se estime que la justiciaordinaria carece de poder suficiente para castigar.”⁵

La visita se implanto de manera sistemática en Indias y fue motivada por situaciones que fueron casi siempre extraordinarias, no es institución que se deja reducir a inmediatas definiciones de síntesis, en cuanto

⁵Ibíd. pag.5.

a su significado y alcance histórico, según el jurista *Escriche* es el acto de jurisdicción con que algún superior se informa del proceder de los ministros inferiores o de los súbditos, o del estado de las cosas en los distritos de su jurisdicción, pasando personalmente a reconocerlo, o enviando en su nombre a otro que los ejecute.

Es el reconocimiento o informe que se hace en las oficinas públicas de los instrumentos y géneros que respectivamente tocan a cada uno, para ver si están fieles o según la ley u ordenanza. La vista es una inspección llevada a cabo en un órgano público para revisar el desempeño de los funcionarios, e indagar abusos y excesos arraigados y generalizados, o bien para establecer algunas reformas administrativas importantes.

La función del visitador es informativa y cuando se hacía pública se iniciaba el procedimiento en secreto, lo anterior como en el juicio de residencia, se hacía con base en las denuncias, los testigos y la revisión de los libros. Las visitas podían ser ordinarias y extraordinarias; las primeras eran ordenadas por las Audiencias y las segundas por el Consejo de Indias. Actualmente esta figura la podemos identificar como la investigación que realizan los contralores internos, atendiendo a una denuncia o queja.

El informe fue también un instrumento de fiscalización de gestión de los funcionarios de Indias. Se obligo a las autoridades a que recopilarán diversa información de carácter documental, estadística, científica y geográfica para conocer la realidad de las colonias. Es lo que en nuestros días muy bien podríamos identificar como auditoría.

1.2. Constitución de Apatzingán.

El Decreto Constitucional para la Libertad Americana, conocido coloquialmente como Constitución de Apatzingán, se expidió el 22 de octubre de 1814, mismo que contempló en materia de responsabilidades el denominado juicio de residencia el cual resultaba aplicable a los ministros, diputados y todos aquellos trabajadores públicos.

La Constitución en comento tiene sus antecedentes en los Sentimientos de la Nación, y en el acta solemne de la Declaración de Independencia de América Septentrional, documentos de los cuales se retomó el sistema de responsabilidades y en cuyo artículo 27 estableció un Estado de Derecho; tal numeral a la letra dice:

“ARTÍCULO 27. 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.”⁶

Albero Gándara Ruiz menciona que dicho precepto fue complemento del artículos 28 a 40 y 120 ya que realizan un recuento de los diversos derechos inherentes a las personas, los cuales debían ser resguardados por las autoridades, puesto que todo acto de autoridad como ocurre en nuestra actualidad, debe ser realizado conforme a la ley porque de lo contrario su actuar sería considerado materia de responsabilidad, que merece ser sancionado.

En esa tesitura, el Congreso era el facultado para hacer efectiva la declaratoria que diera lugar a una posible responsabilidad de los funcionarios al servicio público, se le podía suspender de sus labores y el asunto era turnado al Supremo Tribunal de Justicia, puesto que por el cargo o servicio también eran sujetos al juicio de residencia.

El Tribunal admitía acusaciones en el término de un mes, el juicio no podía durar más de tres meses, en caso de sobrepasar el tiempo el presunto responsable, era absuelto cuando se interponía recurso de súplica para prorrogar más el asunto.

Ahora bien y conforme al artículo 229 de legislación sujeta de análisis, menciona que las sentencias emitidas por el Tribunal Supremo con motivo de residencia, se remitirán al Supremo Gobierno para su publicación, es decir, notificación, y ejecución por medio del jefe o tribunal a quien corresponda, y el proceso original se pasará al Congreso, en cuya secretaria

⁶De la Torre Villar, Ernesto. Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana, 1814 en Galeana, Patricia, p.34.

quedará archivado; lo anterior en razón a que dicha autoridad era receptora de acusaciones, quejas y denuncias.

Para algunos autores como Gándara Ruiz, el Tribunal de residencia tenía la característica de ser “ex professo”, se conformó por siete jueces a elección del Congreso, era una persona por cada provincia y una vez que se cumplía la misión de fallar, confirmar o revocar las sentencias de deposición, destierro o muerte de empleados, la composición se disolvía.

1.3. Constitución de 1824.

Su antecedente inmediato fue el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana que sirvió para formular el proyecto para la nueva Constitución promulgada el 4 de octubre de 1824, bajo el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

En ella se instauró el juicio de responsabilidades, “señalando que las responsabilidades del Presidente, Vicepresidente de la Federación, Secretarios de Despacho, Gobernadores de Estado, Diputados, Senadores y los demás empleados públicos, quienes serían puestos a disposición de la Suprema Corte de Justicia”⁷ y que en caso de resultar responsable, el asunto debía ser del conocimiento de un Tribunal Especial, para ser resuelto.

Dicha Constitución determinó en su artículo 38 las responsabilidades y sujetos a las mismas, así como la imposición de sanciones para los funcionarios públicos de los Poderes de la Unión, por ejemplo, el Presidente era responsable por cometer delito de traición contra la independencia o la forma de gobierno e impedir elecciones, los demás funcionarios también son sujetos de responsabilidad por incumplimiento de sus deberes o cometer delito durante el periodo de gestión.

⁷Ruiz Esparza, Alberto Gándara. Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Porrúa, México, 2007, p.2.

La Cámara de Senadores fungía como receptora de quejas, denuncias y acusaciones, la cual se constituía en un gran jurado cuyo voto consistente en las 2/3 partes de los miembros presentes, determinaba la existencia de responsabilidad y se le suspendía en el ejercicio de sus funciones, para que el Tribunal competente hiciera efectiva la sentencia.

La Cámara de Diputados era la única competente para figurar como jurado cuando se tratase de acusaciones contra el Presidente o sus ministros. Era posible que entre los miembros de las Cámaras se encontrase un acusado, bajo este supuesto, la Cámara a la cual perteneciera no fungía como jurado, y el acusado era suspendido en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, no se menciona la temporalidad de la suspensión.

En el artículo 45 de dicho ordenamiento se menciona que la indemnización de los diputados y senadores se determinara por ley, y se pagara por la tesorería general de la federación. Asimismo, en el siguiente libelo determina que cada Cámara, podrá librar las órdenes que crea convenientes, para que tengan efecto sus resoluciones y el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, las deberá ejecutar sin hacer observaciones sobre ellas.

1.4. Constitución de 1857.

Promulgada el 5 de febrero de 1857, organizó al país como una República Representativa, Democrática y Federal;“fue la primera en cuya vigencia se dictaron leyes reglamentarias”,⁸ en materia de responsabilidades , en su contenido se señaló la responsabilidad política y penal, dejando de lado la responsabilidad disciplinaria, es decir, la administrativa, además de que los sujetos de la misma son los altos funcionarios a nivel federal, nivel estatal, y omitiendo las faltas que pueda cometer el Presidente.

⁸Amaya Barón, Mario Ismael. El Procedimiento de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 2ed, Ángel Editor, México, 2011, p.218.

En el artículo 103 de la Constitución se hizo mención al juicio político y se considero que los funcionarios se sometieran al mismo, comenzando por los Diputados; Federales, individuos de la Suprema Corte, Los Secretarios de Despacho, el Presidente de la República, los Gobernadores de las Entidades Federativas, es en 1874 mediante una reforma que permite la incorporación de los Senadores , así como la reforma de 1904 la cual indica que los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales, faltas y omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo conforme a la ley se disfruta, no gocen de fuero constitucional.

Humberto Juárez Mejía en su obra intitulada La Constitucionalidad de Responsabilidades, menciona que durante los debates diarios, Arriaga señaló que: El juicio político que se propone “se trata pura y simplemente del fallo de opinión, de si los funcionarios merecen o no la confianza pública...; y no merecer confianza, ni es delito, ni es caso de responsabilidad.”⁹⁹

Los ya mencionados funcionarios públicos son responsables por delitos de orden común que cometan durante su encargo, y por delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio del mismo, los gobernadores y el presidente, por infracciones a la Constitución y Leyes Federales.

Las autoridades competentes para juzgar, eran el Congreso (no había Cámara de Senadores) y los Tribunales de orden común o la Suprema Corte cuando se tratara de delitos oficiales, es decir, los cometidos por el presidente y el vicepresidente sólo podrán ser acusados por delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves de orden común.

El procedimiento para determinar la existencia de un delito común, se realizaba ante la Cámara de Diputados que actuaba como gran jurado y por mayoría simple decidía la posible responsabilidad del acusado;

⁹⁹Zarco, Francisco. Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)(1857-1861) F.C.E. y el Colegio de México, México, 1956,p.1001.

mientras que el procedimiento para determinar la comisión de un delito oficial se llevaba frente al Congreso que fungía como jurado de acusación, declarando por mayoría de votos la posible responsabilidad del funcionario público.

Los efectos de la declaración de responsabilidad en los delitos comunes, constituye la suspensión en el ejercicio de las funciones del acusado y sujetarlo a la disposición de un Tribunal ordinario; en el caso de la responsabilidad declarada por la comisión de delitos oficiales, el culpable se coloca a disposición de un jurado de sentencia, es decir, la Suprema Corte, quien por mayoría de votos, dando participación al reo, al fiscal y al acusador, determinaría la sanción, una vez pronunciada la sentencia no habría lugar al indulto.

En cuanto hace a la responsabilidad por delitos oficiales, el artículo 107 indica que solo podía hacerse exigible durante el tiempo del encargo y hasta por un año después. También se publicaron decretos y circulares que prohibieron a los funcionarios públicos tener dos cargos o empleos al mismo tiempo.

1.5. Ley Juárez.

Se publicó el 3 de noviembre de 1870 bajo el nombre de Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, estableciendo la definición de los delitos oficiales, faltas oficiales y la omisión de carácter ilícito llevados a cabo por los funcionarios durante el desempeño de sus funciones, asimismo se configuraron la acción popular, las sanciones a las que se hacen acreedores, la responsabilidad patrimonial a causa de los daños y perjuicios a que diere lugar su ilícito; sin embargo no se establece ordenamiento alguno que dé lugar a la supletoriedad bajo el supuesto de oscuridad o vaguedad en la ley.

Existía la posibilidad de que el jurado emitiera dos resoluciones al coexistir un delito, falta u omisión oficial con un delito común, la primera se refiere a la declaración de culpabilidad o absolución, la segunda corresponde si da lugar o no a que procedan los Tribunales ordinarios.

En la redacción del artículo primero del citado ordenamiento, encontramos como delitos oficiales, los ya mencionados en otras legislaciones expuestas con antelación, sin embargo se agregan los ataques a las instituciones democráticas, ataques a la forma de gobierno, usurpación de funciones, violación a las garantías, lo cual desde nuestro muy particular ya estaba dicho anteriormente, pues cuando se menciona que se considerara delito oficial la violación a la Constitución y a las Leyes Federales, resulta superfluo toda vez que en la Ley Suprema se encuentran consagradas las garantías de los ciudadanos.

En cuanto hace a las sanciones el artículo cuarto menciona que estos delitos merecen desde la destitución del cargo, o bien, la inhabilitación para el desempeño de sus funciones, con una duración no menor de cinco años ni mayor a diez.

Por el contrario, las faltas oficiales, infracciones no graves a la Constitución y Leyes Federales, se sanciona con destitución e inhabilitación con una duración entre un año y menos de cinco; mientras que las omisiones oficiales que se señalan como negligencia e inexactitud en el desempeño de las funciones, son sancionadas con la suspensión del cargo y remuneraciones, así como inhabilitación para el desempeño en cualquier cargo público que se determinó de seis meses hasta un año.

1.6. Ley Díaz.

El 6 de junio de 1896 el entonces Presidente Porfirio Díaz, expidió la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal de 1857, que reguló el juicio político seguido ante las Cámaras de Diputados y Senadores, como jurado de acusación y sentencia respectivamente.

Reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales y delitos comunes cometidos por funcionarios en el desempeño de sus cargos.

Se presumía la existencia de fuero constitucional para altos funcionarios, puesto que se reguló la declaración de procedencia que debía dictar un jurado en casos de delitos o faltas de orden común; lo procedimental en el actuar del Congreso es que la Cámara de Diputados fungía como gran jurado y jurado de acusación, mientras que la Cámara de Senadores se encargaba de pronunciar la sentencia, la cual era irrevocable.

Por otro lado, para los delitos, faltas y omisiones de carácter oficial se dispuso que el procedimiento fuese ante el jurado de acusación y el de sentencia, admitiendo la aplicación supletoria del **Código Penal para Delitos Comunes del Distrito Federal y Territorio de la Baja California, y para toda la Nación respecto de Delitos Federales**¹⁰, para la aplicación de las penas, por lo tanto podemos afirmar que la responsabilidad civil y administrativa no tenía fundamento legal.

En su cuarto y quinto capítulo de esta disposición se describió el proceder de los jurados de acusación y sentencia cuando se enfrentaban a los supuestos jurídicos de responsabilidad oficial, debiendo observar los derechos del acusado como: hacerle saber de que se le acusa, garantía de audiencia, nombramiento de un defensor, admisión y desahogo de pruebas, alegatos, empleando el marco del **Código de Procedimientos Penales del Distrito y Territorios de la Federación**¹¹.

Las primeras leyes de responsabilidades determinan la precisión de los sujetos a las mismas, materias, términos, modalidades del procedimiento, código adjetivo en que se fundamenta el procedimiento.

¹⁰<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/anjuris/cont/257/pr/pr10.pdf> 14 de Octubre de 2012, 13:20 hrs.

¹¹<http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/Documentos/conmemoracion/crevmipu.htm> 14 de Octubre de 2012, 13:50 hrs.

1.7. Constitución de 1917.

Esta disposición introdujo pocos cambios a lo establecido por la Constitución de 1857, mejorando su redacción y agregando el artículo 108 el cual fue presentado el 21 de enero de 1917 en cuyo dictamen se mencionaba que:

“... la estabilidad del Poder Ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave pueda ser juzgado durante el periodo de su cargo, y por este motivo se limitan los hechos por los que puede ser juzgado el Presidente, es decir, los delitos de traición a la patria o por delitos de carácter grave del orden común”.¹²

Los gobernadores y los diputados locales, no considerados en la Constitución de 1857, asumieron además de su carácter de funcionarios estatales, el de auxiliares de la federación, por lo que también podían incurrir en responsabilidad de carácter federal.

En la exposición de motivos del mismo dictamen se decía que el procedimiento sería distinto según se trate de delitos del orden común o de delitos oficiales; “Respecto a los primeros el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, somete a los funcionarios, a jueces del orden común como a cualquier otro ciudadano”¹³.

En este ordenamiento se trataba de reestructurar la materia disciplinaria de la función pública, ajustando al personal de todas las dependencias del gobierno, a “moralizar a administración mediante la acción penal contra funcionarios que habían ejecutado actos contrarios a la ley”¹⁴.

Se regulo la protección a los funcionarios de ataques injustificados por parte de enemigos políticos, ataques que pudieran perjudicar la buena marcha de la administración, separando constantemente a los jefes de los departamentos, determinando que para colocar un alto funcionario a

¹²Fernández Delgado, Miguel Ángel y Soberanes Fernández José Luis. Antecedentes Históricos de la Responsabilidad de los Servidores Públicos, p.30

¹³Ibídem.

¹⁴Flores Caballero, Romeo. Administración y política en la Historia de México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1988,p.170-171.

disposición del juez común, debe hacerse antes una declaratoria por la Cámara de Diputados. Lo anterior, desde nuestro particular punto de vista resulta una formula acertada, debido a lo que hoy en día se viene presentando como son los llamados ajustes de cuentas, mismos en los que se desconoce la responsabilidad de los funcionarios.

En cuanto hace a los delitos oficiales se dijo que no podían ser juzgados por tribunales del orden común, puesto que desbordaba la naturaleza de los hechos sometidos al conocimiento de estas autoridades, refiriéndose que los juzgue el Senado, mediante el siguiente procedimiento: “La Cámara de Diputados hace la acusación a la de Senadores, esta última dicta la sentencia previo trámite ordinario de todo proceso, como son oír al acusado y practicar todas las diligencias necesarias para comprobar su responsabilidad”¹⁵.

También se considero apropiado que en estos juicios interviniera un jurado popular, así al final del párrafo 6º del artículo 111, se decía que estos delitos y faltas, serán siempre juzgados por dicho jurado.

En las disposiciones que formularon el texto original del Título Cuarto, es decir, de los artículos 108 a 114, ninguna se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relacionado a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y solo se mencionaron las faltas u omisiones federales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas.

Esta constitución le concedió al constituyente permanente, la facultad de expedir leyes acerca de responsabilidades de funcionarios y empleados públicos. Durante la vigencia de este ordenamiento se hallaron varias legislaciones sobre la materia, mismas que presentado diversas reformas, como la que hoy en día nos atañe.

¹⁵ Ibídem.

1.8. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados. (1940).

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940, se le conoce como la ley de los carteros y policías, porque era a los únicos que se les protestaba y absolvía. Fue expedida por el general Lázaro Cárdenas, usando las facultades que expresamente le concedió el Congreso de la Unión para legislar en materia penal y procesal penal.

En el contenido de dicha legislación se estableció un catálogo descriptivo de los delitos oficiales mismos que se enumeraban en 72 fracciones que podían ser imputados a funcionarios o empleados públicos sin protección constitucional, incluso dicho listado fue considerado el antecedente del artículo 108 Constitucional.

Por lo tanto se afirma que contemplo los antecedentes de la Declaración de Procedencia y el Juicio de Inmunidad; señalo los individuos sujetos a esta ley considerando a los funcionarios, empleados públicos, de nominando como altos funcionarios al Presidente de la República, Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Autónomo, Procurador General de la República, Gobernadores y Diputados de las Legislaturas Locales, indicando que estos son responsables de delitos y faltas oficiales.

El maestro Francisco Osorno Corres¹⁶, consideró que la técnica jurídica empleada en esta norma resulto deficiente, toda vez que algunas conductas materiales eran a su vez objeto de reglamentación del Código Penal, lo anterior trajo como consecuencia que los ilícitos muy graves cometidos por servidores públicos no pudieran perseguirse sino hasta el año siguiente al que dejarán de ocupar el empleo, cargo o comisión.

¹⁶biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/307/5.pdf 12 de Septiembre de 2012, 22:30 hrs.

También se subrayó la diferencia entre los delitos federales y las faltas oficiales, definiendo a éstas últimas por exclusión al aclarar que las infracciones a la constitución y a las leyes federales no señaladas como delitos, se consideran faltas oficiales y se sancionaría con la suspensión del cargo de uno a seis meses.

Las sanciones recaídas al incumplimiento de deberes por parte del servidor público, consistían en la destitución del cargo, inhabilitación de cinco a diez años, penas pecuniarias y pena corporal hasta de 12 años, por lo tanto se regulaban procedimientos diferentes para altos funcionarios, de conformidad con la naturaleza de los delitos que se trataran, ya fueran oficiales u del orden común y respecto de los demás funcionarios, por delitos y faltas oficiales, para los cuales se estableció un jurado popular.

Por cuanto hace a los funcionarios del poder judicial, el Ejecutivo Federal tenía facultades para solicitar a la Cámara de Diputados la destitución de algún miembro del órgano judicial por sus acciones u omisiones contrarias a la ley, si dicha Cámara consideraba que procedía la petición, turnaba el asunto a la Cámara de Senadores para que resolviera.

Uno de los legados de esta ley es la figura del enriquecimiento ilegítimo o inexplicable como solía denominarse, puesto que ha prevalecido hasta nuestros días, con ella se pretendía un mecanismo de control, prevención y sanción que detectara la conducta ilícita y desleal del servidor público en virtud de que este enriquecimiento se estructuró como un delito formal y no por resultado, es decir, se configuraba lisa y llanamente por no existir explicación alguna para su justificación de dicha riqueza del servidor público.

1.9. Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y de los Altos funcionarios de los Estados (1980).

Esta disposición abrogó la ley de 1940, y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Enero de 1980, también se le denominó ley de la impunidad debido a que contemplaba la supletoriedad del Código Penal vigente de la época, mismo que en su artículo 57 estableció:

“ARTICULO 57.- Cuando una ley quite a un hecho u omisión el carácter de delito que otra ley anterior le daba, se pondrá en absoluta libertad a los acusados a quienes se esté juzgando, y a los condenados que se hallen cumpliendo o vayan a cumplir sus condenas, y cesarán de derecho todos los efectos que éstas y los procesos debieran producir en lo futuro”¹⁷.

En tal virtud, todos los sujetos procesados y sentenciados conforme a la ley federal de responsabilidades anterior, obtuvieron su libertad.

En cuanto hace a los sujetos de dicha normatividad, entre ellos encontramos a los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, los cuales podían encontrarse bajo los supuestos de actos ilícitos como lo son los delitos comunes u oficiales y las faltas oficiales, mismas que son consideradas de carácter penal; asimismo encontramos las faltas oficiales consistentes en aquellas infracciones en las que pueden incurrir los funcionarios o empleados durante el ejercicio de sus funciones pero que afectan trascendentalmente el funcionamiento de las instituciones de gobierno; aunque desde nuestro punto de vista, consideramos que todo el actuar del servicio público lesiona a los órganos de gobierno, sus alcances morales son los que más estragos dejan en la población.

En esta regulación encontramos características como:

¹⁷ Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal, en www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00643013.doc, 13 de Septiembre de 2012, 17:30 hrs.

- I. La acción popular para denunciar delitos comunes u oficiales ante la Cámara de Diputados.
- II. Existencia de un jurado popular denominado “Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación”, para juzgar a los funcionarios con inmunidad.
- III. Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales y Código Penal.
- IV. En relación a los funcionarios o empleados que no fueran de alto nivel se llevará a cabo un procedimiento ante el juez penal hasta la formulación de conclusiones.

1.10. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982).

El 31 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la ley en comento, fue la tercera ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, reguló el juicio político y la declaración de procedencia, al mismo tiempo que confirmaba el avance sustancial al implementar la responsabilidad administrativa y el procedimiento administrativo.

Nace con cuatro títulos, separando las responsabilidades políticas y administrativas, el primer título contenía disposiciones generales; el segundo normo el juicio político y la declaración de procedencia; el tercero se refería a la responsabilidad administrativa y por último se reglamento el registro de situación patrimonial. Con la Reforma de 4 de diciembre de 1997, se creó el título quinto relativo a que los servidores públicos que pertenezcan al Órgano Ejecutivo del Distrito Federal serian sujetos de las disposiciones contenidas en la presente ley.

El título tercero regulando la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, mencionaba que podía incurrirse en la misma por

incumplir con los principios constitucionales que rigen el ejercicio de la función pública.

Los actos u omisiones de los servidores públicos serían investigados por las Contralorías Internas de las dependencias o entidades federales, por la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las Contralorías Internas en los poderes federales, si de los resultados de la investigación se obtenían elementos de responsabilidad, entonces se instruiría el procedimiento disciplinario para imponer las sanciones correspondientes.

Las sanciones eran el apercibimiento privado o público, por ejemplo: amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica, misma que “será aplicable por violaciones graves y sistemáticas a los planes, programas y presupuestos y a las leyes que determinen el manejo de fondos”¹⁸, por último encontramos a la inhabilitación temporal para desempeñar su empleo, cargo o comisión, considerando que la ejecución de las sanciones se efectuara una vez que la resolución que las impuso haya quedado firme, ello de conformidad con el artículo 75 de dicho ordenamiento legal.

“Con esta ley se crea el poder disciplinario en la Administración Pública Federal, al instaurar órganos facultados para sancionar las conductas irregulares, los procedimientos para su aplicación y vía jurisdiccional a cargo del Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”.¹⁹

A diferencia de la legislación anterior, “ésta Ley regula cuestiones novedosas tales como el conflicto de intereses y el nepotismo, estableciendo un procedimiento claro y sencillo”²⁰ Asimismo podemos observar que por primera vez incluyó el registro patrimonial de los

¹⁸Ruiz Esparza, Alberto Gàndara. Op. Cit. p.7.

¹⁹<http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/inconstitucionalidaddelarticulo.pdf>

Septiembre de 2012, 20:00 hrs

²⁰Ruiz Esparza, Alberto Gàndara. Op. Cit. p.8.

servidores públicos, obligándolos a presentar su declaración anualmente, así como al iniciar y concluir su cargo público.

1.11. Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos (2002).

Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de marzo de 2002, misma que dio respuesta a la necesidad de contar con una legislación que se encargara de regular la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, dejando de lado la responsabilidad política.

La motivación de esta ley la podemos encontrar en la exposición de motivos, donde se menciona que es el resultado a la respuesta de la Convención Interamericana contra la Corrupción ratificada por México y entró en vigor el 6 de marzo de 1997, toda vez que se propuso llevar a la realidad de las normas básicas de las responsabilidades de los servidores públicos y dotarlas de eficacia, a través de “implantar políticas públicas coherentes, efectivas y coordinadas”²¹.

Características de dicha reglamentación:

- a) Modernización del sistema de información del registro patrimonial de los servidores públicos.
- b) Ampliación del catalogo de servidores públicos con el deber de presentar declaración patrimonial.
- c) Medios electrónicos para presentar la declaración patrimonial.
- d) Medidas de prevención para eludir las responsabilidades.
- e) Creación de un Código de Ética.
- f) Introduce el embargo precautorio para cumplir sanciones económicas que se le impongan al servidor público.

²¹López Presa, José Octavio (coordinador). Corrupción y cambio. Fondo de Cultura Económica y Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo. p. 67.

- g) Se modifica la figura de residencia
- h) Se incluye la difusión de la sanción al servidor público, a través de los medios masivos de comunicación.
- i) En cuanto hace a las sanciones económicas se determino que las multas no podrán ser menores o igual proporción al daño, perjuicio o beneficio obtenido y de máximo tres tantos, “a diferencia de los dos tantos que se establecían en la anterior ley y que habían sido declarados inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación”²².
- j) Se aumentan los plazos de prescripción de tres a cinco años.
- k) Obligación de las dependencias, entidades o instituciones públicas de proporcionar la información fiscal, inmobiliaria o de cualquier otro tipo relacionada con los servidores públicos, sus cónyuges, concubinas o concubenarios, con la finalidad de que no exista el enriquecimiento ilegítimo producto de peculado.
- l) En cuanto hace al procedimiento, el servidor tiene 5 días posteriores a su audiencia de ley, para presentar pruebas a su favor.
- m) Se otorgan 45 días a las autoridades para resolver el asunto en materia de responsabilidades.
- n) Permitió la ilegal figura del “usuario simulado”.
- o) Contemplo como ordenamiento de aplicación supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Sin embargo, pese a todo lo nuevo que pudo haber aportado, en dicho ordenamiento no se instauro un apartado de derechos subjetivos ni adjetivos a favor de los servidores públicos y ello nos hace considerar este ordenamiento como una norma incluso represiva y violatoria de derechos humanos.

²²Ruiz Esparza, Alberto Gàndara. Op. Cit. p.11.

Por lo expuesto en el presente capítulo, podemos afirmar que desde la Constitución de Cádiz hasta la constitución que se encuentra actualmente en vigor, las responsabilidades reguladas en las que puede incurrir un servidor público son:

Constitución	Tipos De Responsabilidad			
	Penal	Política	Civil	Administrativa
1812	X			
1824	X		X	
1836	X	X		
1857	X	X	X	
1917	X	X	X	X

Hasta el momento hemos analizado normas que han estado vigentes, y han regulado de algún modo la responsabilidad administrativa de los servidores públicos; por lo que resulta conveniente realizar la anotación sobre la existencia del decreto que extingue la Secretaria de la Función Pública²³, misma que será sustituida en cuanto a procedimiento y aplicación de sanciones por una Comisión Nacional Anticorrupción, con competencia en los tres niveles de gobierno, sus investigaciones no estarán impedidas por el secreto bancario, tendrá facultad de atracción en asuntos que se presenten en Estados o Municipios, marcando su injerencia nacional.

Esta instancia buscará de forma prioritaria la reparación del daño, se regirá por los principios de la administración pública, además de agregar la independencia, profesionalismo y discreción; Se integrará por cinco Comisionados, que durarán en su cargo siete años, gozarán de la misma remuneración que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para su nombramiento, el Presidente de la República someterá su propuesta de candidato al Senado, por lo que éste acudirá al Senado para la designación correspondiente con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros

²³ D.O.F. 2 de enero de 2013 en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5271908&fecha=10/10/2012; 3 de enero de 2013.

presentes, si la multicitada Cámara no resuelve dentro de los siguientes treinta días, el Presidente tendrá facultades para designar de forma directa al candidato en cuestión.

Tal Comisión deberá tomar en cuenta la promulgación de una nueva ley que al efecto dé vigencia y sustento de sus facultades, tendrá que contemplar la reforma constitucional en materia de derechos humanos, así como las reformas que se avecinan, por ejemplo, aquella que contempla la profesionalización de los abogados, aumento de responsabilidades y sanciones a los servidores públicos contempladas en la Ley Federal del Trabajo, cuya reforma entro en vigor el primero de diciembre de dos mil doce, y la más reciente del veintiocho de febrero del año en curso, que considera que:

“Los legisladores y funcionarios públicos de los tres Poderes de la Unión puedan ser sometidos a proceso penal sin dejar de ejercer sus funciones y sólo perderán la inmunidad cuando haya una resolución de la autoridad jurisdiccional en su contra para ir a prisión o cumplir la sentencia dictada.”²⁴

²⁴<http://www.contrasteweb.com/diputados-cambian-fuero-por-inmunidad-constitucional-no-habra-intocables/> 28 de febrero de 2013, 10 hrs.

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO TEÒRICO.

"Todas las teorías son legítimas y ninguna tiene importancia. Lo que importa es lo que se hace con ellas".
Jorge Luis Borges

2. Teoría General del Estado contemporáneo.

Actualmente la palabra Estado es empleada para designar a la organización política fundamental de la humanidad, sin embargo, de acuerdo con su evolución histórica tendrá un significado preciso, además de que conforme a su etimología, posee un sentido más amplio y general, es decir, se refiere a la situación en la que se encuentra una cosa, un individuo o una sociedad, por lo tanto afirmamos que implica permanencia frente al cambio, la manera de ser o de estar.

Ahora bien, debemos mencionar que no existe concepto unificación al conceptualizar al Estado, puesto que existen múltiples factores que pueden afectar una definición, entre ellos los sociales, políticos, históricos, económicos, filosóficos, teóricos, entre otros.

El concepto de Estado aparece después del renacimiento²⁵, las teorías objetivas lo conciben desde un punto de vista sociológico, como una situación, como un organismo natural y confunden al todo con una parte; mientras que las teorías subjetivas lo analizan como un organismo espiritual, ético o como una entidad colectiva de asociación.

Las teorías objetivas no toman en cuenta el elemento interno que es la vivencia humana, confundiendo al Estado con una situación de hecho, un organismo natural, órgano de carácter físico, es decir, lo comparan con los diversos sistemas del cuerpo humano, o bien, se inclinan por la teoría patrimonial donde consideran que el territorio es el Estado, sin contemplar la esencia humana, además de la necesidad de identificarlo con el pueblo, debido

²⁵Cfr. Reyes Heróles, Jesús. Política tomo I, Asociación de Estudios Históricos y Políticos Jesús Reyes Heróles, A.C; Secretaría de Educación Pública y Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pp. 286-287.

entre otras cosas, para destacar la importancia de la Nación ante el despotismo del gobierno, y por último fue necesario desorientar el concepto de Estado para justificar el absolutismo de los reyes.

Las teorías subjetivistas ignoran las manifestaciones sociológicas del mismo, por lo que no atienden la realidad social; Kelsen respecto del Estado nos indica que es un concepto jurídico, es la personificación del orden jurídico creado en la constitución; los juristas siguen discutiendo que el Derecho es anterior y superior al Estado, otros aclaran que Estado es el creador del Derecho, lo único que han acordado es que es un orden normativo y la utilidad de esta doctrina impera en afirmar la subordinación de los actos de los gobernantes al derecho, entendiendo que todo acto de los gobernantes contrario a derecho es nulo.

2.1. Estado y sus elementos.

Para poder determinar un concepto propio debemos considerar los elementos establecidos por algunos doctrinarios, así como las diversas acepciones que posee un vocablo, por ello es que al definir al Estado comenzaremos a hacerlo desde un el punto de vista gramatical, y al respecto diremos que existen tres puntos de vista, " el primero es comprenderlo como un conjunto de órganos de gobierno de un país soberano, el segundo señala que es un territorio de cada país independiente y por último se ha mencionado que es aquel país o dominio de un príncipe o señor feudal."²⁶

Por otro lado hemos de mencionar que una de las definiciones más aceptadas en México, para definir el Estado es la siguiente:

“El Estado es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica”²⁷

²⁶Real Academia de la Lengua Española, voz “Estado”, en Diccionario de la lengua española, t.a-g, 21 ed, Madrid, Espasa- Calpe, 1992, pp. 905-906.

²⁷Porrúa P., Francisco; 1994:27, en Castellanos Gout, Milton Emilio. Del Estado de Derecho al Estado de Justicia, p.21-22.

A modo de propuesta el maestro Esteban Ruíz Ponce define al Estado de la siguiente manera: “El Estado es la unidad específica de la actividad de los hombres, organizada jurídicamente como una estructura que produce más efectividad social soberana sobre un territorio, encaminada a la realización de un fin valioso y que surge de las condiciones naturales y culturales de la existencia humana, que se actualiza y opera de acuerdo con un plan consiente que, en virtud de la división y articulación del trabajo, genera órganos especiales, capaces de encaminar unilateralmente y con firmeza la cooperación, para lograr la conexión unitaria de la acción en forma adecuada a la situación constantemente cambiante, con el fin de producir la renovación que hace posible la permanencia.”²⁸

Ahora bien, en cuanto hace al fin mayor del Estado, podemos resumirlo en el bien público, que se refiere a “Resguardar el orden, la paz y la seguridad de la nación, Organizar la conducta de los sujetos de derecho mediante a normas jurídicas y Ejercer poder directo sobre los ciudadanos, a través de órganos cuyas competencias están señaladas en una Constitución General”.²⁹

Son diversas las formas en que se puede manifestar la voluntad del Estado para satisfacer sus fines, puesto que ha dividido su facultad de imperium, en tres órganos denominados Ejecutivo, Legislativo y Judicial, mismos que requieren de personas físicas que ejerzan dichas funciones, y por ende son los denominados autoridades, funcionarios, servidores públicos o bien, trabajadores al servicio del Estado, para el cumplimiento de los fines de este último.

Al respecto retomando algunos elementos de los que ya hemos hecho mención, así como los aportados por el maestro Sánchez Agesta, hemos creado nuestra propia definición de Estado señalando que es una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios definido y organizado por un poder político, que tiende a realizar el bien común en el ámbito de esa comunidad,

²⁸Ruíz Ponce, Esteban. Teoría General del Estado, México, UNAM-SUA, 1977, pp. 571

²⁹Zippelius, Reinhold. Teoría General del Estado, Ciencia de la política, trad. Héctor Fix Zamudio, 3ed, México, Instituto de Investigaciones jurídicas- UNAM/Porrúa, 1998, pp.52.

por lo tanto nosotros al conceptualizar al Estado, lo explicamos como un ente jurídico que se constituye en elementos básicos, como lo son, una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico y legítimo que se encuentra dividido en tres funciones denominadas ejecutiva, legislativa y judicial servidas por un cuerpo de funcionarios definidos y organizados, que conceden derechos y deberes en igualdad de condiciones y bajo cualquier circunstancia a gobernantes y gobernados, con la finalidad de equilibrar el bien común.

Ahora bien, Robert Von en el año de 1832 utilizó por primera vez la expresión Estado de Derecho, el cual posee elementos formales o jurídicos y políticos o materiales, el primero que hemos de mencionar es el poder político como elemento formal del Estado, estimamos definirlo como la manifestación de la voluntad general, organizada jurídicamente, en una sociedad, y que posee en sus actos de dominación las características de legalidad, legitimación y coercibilidad. Es menester señalar que la definición propuesta, solo es aplicable a raíz de la conformación del Estado de Derecho en la segunda mitad del siglo XIX, dado que en otras etapas históricas, no se hubieran considerado otras estratificaciones normativas diferentes de las jurídicas, por encima de las provenientes de la organización estatal.

Algunos autores han desprendido, a la vez, dos elementos más: a) la soberanía entendida como la facultad de autodeterminación y de autolimitación que tienen los pueblos dentro de un marco jurídico, y b) la autonomía a la que Máynez concibe como la facultad que la organizaciones políticas tienen de darse así mismas sus leyes, y de actuar de acuerdo con ellas.

Por otro lado encontramos elementos como el principio de legalidad, consistente en que ningún Órgano del Estado puede tomar una decisión individual, que no se encuentre debidamente fundada y motivada de conformidad con una disposición general vigente con anterioridad.

En segundo lugar se refiere a la obligatoriedad del derecho respecto del Estado, es decir, El Estado dicta leyes a las que estarán sujetos los gobernados y la propia entidad pública; el tercero, es la supremacía constitucional consistente en que todo Estado de Derecho debe tener una ley

fundamental, de acuerdo con la cual deben estar el conjunto de normas que integran el orden jurídico derivado de un control de la Constitucionalidad de las leyes; y por último mencionaremos la responsabilidad de los Órganos del Estado frente a sus gobernados.

Enlistados los elementos formales, procederemos a determinar los elementos materiales, que se dividen en cuatro, el primero se refiere a la división de poderes, lo cual es una condición fundamental del Estado de Derecho, el segundo se refiere a que el Órgano Legislativo debe ser representativo en sentido democrático; el tercero es la consagración de los derechos públicos subjetivos de los gobernantes, lo cual es considerado un pilar en la modalidad de este Estado; el cuarto establece la sujeción del Estado a la ley, es decir, todos los miembros del cuerpo político respeten el contenido de la ley.

La idea del Estado de derecho se encamina a la vida social sobre bases de certidumbre jurídica y garantiza la naturaleza personalista de la organización estatal; como refuerzo de lo anterior el tratadista Elías Díaz nos enseña que este Estado de Derecho es el ente cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley; lo cual consideramos que es cierto, sin embargo consideramos al igual que el Maestro Ignacio Burgoa³⁰, que cuando hablamos del Estado de Derecho, debemos considerar que el orden jurídico no solamente debe proveer a los gobernados medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades, sino también debe establecer un subsistema de responsabilidades para las personas en quienes la ley deposita el ejercicio del poder público.

De lo expuesto con antelación, consideramos que los derechos de los servidores públicos, dentro del procedimiento disciplinario, deben constituir una especie de derechos que nacen con las nuevas tendencias del Estado de regular la actividad de las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público, para que entonces poder afirmar la existencia de un equilibrio en la actividad sancionadora del Estado, ya que si bien es cierto, el servidor público solo tiene deberes establecidos a través del

³⁰Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, duodécima edición, México, Porrúa, 1999,p.556.

principio que lo limita a realizar sólo aquello que la ley le permite, también es cierto que la potestad sancionadora se implemento para abatir los índices de corrupción; sin embargo, es necesario considerar el reconocimiento de sus derechos fundamentales antes, durante y después de los procedimientos disciplinarios, en donde intervienen en calidad de probables responsables, ya que “la diferencia entre un derecho individual y un derecho de servidor público se encuentra en la situación que guardan respecto de la esfera en que están colocados frente al Estado, para los particulares sería una relación de supra subordinación, y para los servidores públicos una relación de supra ordinación, basada en una relación especial de poder.”³¹

No obstante esta diferencia, los servidores públicos no dejan de ser seres humanos, y por lo tanto son también destinatarios de los Derechos Humanos otorgados y reconocidos por la Constitución vigente y los tratados en los que México forme parte, por ende es menester considerar sus derechos y no solamente sus obligaciones.

2.1.1. Territorio.

Es uno de los elementos esenciales del Estado, y se entiende como el espacio geográfico, debido a que las personas viven en la tierra a la que están sometidos a condiciones de ordenación y acción sociales, nacionales y de otros tipos, lo que permite imponer un destino a la tierra de mando.

Para algunos autores, más que un elemento, resulta ser una condición de existencia ya que consideran que sin territorio no existe Estado, sin embargo, consideramos que esto no es del todo aceptable, puesto que si el territorio es determinado lo que no implica afirmar su variabilidad, ya que éste admite cambios.

Por otro lado, observamos que el territorio es un instrumento necesario para la realización de funciones y cumplimiento de fines estatales, puesto que resulta ser una fuente de recursos, ámbito de desarrollo de

³¹Amaya Barón, Mario Ismael. Op. Cit. p. 264.

actividades humanas, vivienda de la misma población, se proyecta como parte del ecosistema terrestre y jurídicamente hablando sirve para delimitar el ámbito de competencia espacial del Estado.

El territorio tiene componentes terrestres, es decir, “deslindes geográficos y proyección hacia el subsuelo, también se compone de aguas interiores como lo son los lagos, ríos, espacio, que se divide en mar territorial, entiéndase como el espacio que se extiende desde las líneas de base hasta doce millas mar adentro; por otro lado tenemos a la zona contigua, que comprende doce millas que siguen al mar territorial, en donde el Estado puede ejercer facultades de policía, migración, sanitarias y aduaneras.”³²

En esta tesitura nos encontramos con la zona económica exclusiva, que se define como el espacio marítimo que se extiende ciento ochenta y ocho millas más adentro, medidas desde el límite exterior del mar territorial (junto al mar territorial suman 200 millas).

Seguimos con el suelo y subsuelo del mar territorial y de la zona económica exclusiva que pertenecen al Estado en el ámbito de competencia mencionadas con anterioridad, sin olvidar el espacio aéreo que se encuentra sobre el territorio terrestre, aguas interiores y mar territorial, es menester mencionar, que aun no quedan claras las delimitaciones de altura en este sentido.

Respecto del espacio ultraterrestre no hay reivindicación territorial que haya sido aceptada por el Derecho internacional, por ende, la colocación de artefactos espaciales sobre los territorios de los Estados es una actividad de hecho, que han realizado las grandes y medianas potencias, sin que ningún Estado haya podido alcanzar el éxito con motivo de reclamo.

³²http://enlaces.ucv.cl/educacioncivica/contenut/ut1_esta/1_estado/conut1-1.htm 18 de Noviembre de 2012, 22:19 hrs.

2.1.2. Población.

En primer lugar, debemos considerarla como elemento primordial para la existencia del Estado la cual puede ser definida en cuanto al sujeto de la actividad estatal, es decir, como “el conjunto de individuos integrantes de la comunidad política que, poseyendo derechos subjetivos públicos determinados, operan en un plano de coordinación con relación al Estado.”³³

Ahora bien, en cuanto al objeto de la actividad estatal, la población se manifiesta como un “conjunto de elementos subordinados a la actividad del Estado, que en calidad de ciudadanos participan en la formación de la voluntad general y constituyen el objeto del ejercicio del poder.”³⁴

Por lo tanto afirmamos que se encuentra integrada por cuerpos físicos que mantienen su existencia por la reproducción natural y en este sentido es importante para el desarrollo de las políticas demográficas, de salud y estadísticas; por lo que es considerada un nexo generacional que le da permanencia, y nos obliga a contemplar el punto de vista cultural como lo es la Nación, la cual comprende ese nexo generacional que se une por vínculos culturales de religión, idioma y políticos que se desarrollan en un territorio determinado como consecuencia de la acción del Estado.

En el caso del Estado Mexicano su población se constituye con base en la Constitución particularmente con lo que determina en su artículo 30 que a la letra dice: son mexicanos por nacimiento:

“I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;

III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano

³³Jiménez Moles, María Isabel. La Nueva Ciencia y Filosofía del Derecho; Análisis metodológicos, filosóficos y metafísicos sobre una nueva teoría integracionista del derecho, México, Fontamara 2007, p.1 55.

³⁴García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, México, Porrúa, 1990, p.98.

por naturalización, o de madre mexicana por naturalización,³⁵

IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.”

Dentro del mismo artículo en el inciso B) menciona que serán mexicanos por naturalización:

I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.³⁶

Por lo tanto afirmamos que la población se encuentra conformada por: “personas residentes habituales del país, personas procedentes del exterior no residentes habituales que vienen con intención de fijar residencia en el país, personal militar y naval del cuerpo diplomático extranjero así como sus familiares residiados en el país, marinos, mercantes y pescadores (incluso los que residen en sus propias embarcaciones), que residen habitualmente en el país, pero se encuentran en el mar a la fecha del censo, personas extranjeras que se encuentran en el país con carácter de temporal, personas transeúntes en los aeropuertos”³⁷, asimismo resulta necesario mencionar a todos aquellos emigrantes indocumentados que regresan al país en un acto de repatriación.

Con base en la Ley General de Población, a partir de su artículo 85 indica que la Secretaría de Gobernación tiene a su cargo el registro y acreditación de las personas residentes en el país y de los nacionales que residen en el extranjero, manifestando que la finalidad de dicho registro es inscribir a todas las personas que integran la población del país, existiendo también un registro no solo para nacionales y extranjeros, sino también para los menores de 18 años.

³⁵Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 17 ed., Ed. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2012.

³⁶Ibidem.

³⁷<http://www.slideshare.net/mangeles.pena/conceptos-y-elementos-bsicos-de-la-poblacin> 25 de Noviembre de 2012 18:54.

Cuando se habla de población intrínsecamente conlleva a ser asociada con el pueblo, el cual es “una estructura histórica que a través de los cambios muestra una permanencia que constituye su unidad de acontecer a la que pueden imputarse hechos históricos, es una estructura en sentido fluyente que se haya inserta en el curso se la historia y nace de un constante intercambio de asimilación y singularización respecto de la naturaleza y a la cultura circundante”³⁸,

Sin embargo, siempre existe la complejidad en el uso de los vocablos población y pueblo, toda vez que se han empleado como sinónimos, ahora bien, con base en lo expuesto con antelación hemos considerado mencionar que concebimos a la población como un elemento de forma, mientras que el pueblo resulta ser un elemento de fondo, ya que incluso en nuestra ley fundamental en su artículo 39 manifiesta:

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

En los artículos subsecuentes nos señala la voluntad del pueblo mexicano y la forma en que éste puede ejercer su soberanía, por lo que hemos considerado que el espíritu del legislador se encamina atendiendo a la lógica de considerar que el pueblo debe encontrarse unido por diversos factores y por ende es que un conjunto de pueblos constituyen la población que habita en México.

De lo anteriormente expuesto afirmamos que la población mexicana es una de las más completas y complejas que podemos observar mundialmente.

³⁸García Máynez, Eduardo.op.cit.p.592.

³⁹Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit.

2.1.2. Gobierno.

Es considerado como la autoridad que dirige, controla y administra las instituciones del Estado, y consiste en la conducción política general o ejercicio del poder del Estado.

Habitualmente se entiende por tal al órgano “que puede estar formado por un presidente o primer ministro y un número variable de ministros al que la Constitución o la norma fundamental de un Estado atribuye la función o poder ejecutivo, y que ejerce el poder político sobre una sociedad. También puede ser el órgano que dirige cualquier comunidad política.”⁴⁰

Por lo tanto afirmamos que esta estructura vinculada al Estado por el elemento de Poder, se encarga de “Gobernar del latín gubernare que significa mandar con autoridad o regir una cosa mencionamos que es la regulación de la conducta humana del pueblo, resolviendo los casos concretos y atendiendo a las regulaciones habituales de una asociación”.⁴¹

El gobierno pasa, cambia y se transforma, mientras que el Estado permanece idéntico, para ejemplificar lo dicho hablaremos de las diversas formas de gobierno:

La **monarquía**, consiste en que el poder del Estado lo tiene una sola persona, que puede ser el rey, el emperador o el príncipe. Esta forma de autoridad se hereda de padres a hijos.

Existen diferentes tipos de gobiernos monárquicos: el absolutista, el constitucional y el parlamentario.

- A. El **absolutista** es aquél en que el gobernante dicta y aplica las leyes, como era en Inglaterra en el siglo xv.
- B. El **constitucional** es aquél en que la ley limita las decisiones del rey, como ocurre en Noruega o Suecia.
- C. El **parlamentario** es aquél en que el poder del soberano está limitado por la participación de

⁴⁰<http://www.rae.es/rae.html> 27 de Enero de 2013, 18:18 hrs.

⁴¹Jiménez Castro, Wilbur; 1971: 30 en Castellanos Gout, Milton Emilio. Del Estado de Derecho al Estado de Justicia, p.23.

representantes del pueblo, como sucede actualmente en Inglaterra.⁴²

La **república** es el tipo de gobierno adoptado en la mayoría de los países actuales. México tiene un Poder Supremo que, como en todos los gobiernos republicanos, está dividido en tres poderes, según el artículo 49° constitucional:

- Uno para hacer las leyes: Poder Legislativo.
- Otro para aplicarlas: Poder Ejecutivo.
- Un tercero para impartir la justicia: Poder Judicial.

La división del poder supremo en los tres poderes señalados debe ser una balanza que mantiene el equilibrio entre las partes del gobierno, pues cada una tiene funciones específicas que ayudan a controlar a las otras. Con esto se pretende evitar que un gobernante abuse de su poder y tome decisiones que no favorezcan a la población.

De acuerdo con la Constitución Mexicana, el gobierno de México, además de dividirse en tres poderes, debe cumplir tres características principales:

- Ser democrático,
- Representativo y
- Federal (artículo 40° constitucional).

Democrático, porque todos los miembros de la sociedad mexicana participen en la elección y decidir libremente sin presiones de ningún tipo, a los que serán los gobernantes. Ellos, a su vez, tienen la obligación de gobernar de acuerdo con los intereses del Estado y además informar acerca de sus acciones.

En esta forma de gobierno la autoridad la tiene el pueblo y se basa en la idea de que en nuestro país debe haber libertad, igualdad, respeto a la ley, progreso para la población, respeto a las garantías individuales, sucesión

⁴²<http://www.conevyt.org.mx/cursos/cursos/vaco/contenido/revista/vc18r.htm> 27 de Enero de 2013, 20:42 hrs.

periódica de los gobernantes y existencia de partidos políticos, entre otros principios.

Representativo, porque la autoridad no la podemos ejercerlos habitantes de México, por ello elegimos a los diputados, senadores y demás funcionarios para que nos representen y ejerzan la autoridad en beneficio del pueblo, que los eligió.

Federal, porque está formado por 31 estados libres (o entidades federativas) con su propio gobierno, sus propias leyes, un territorio definido y su propia población. También forma parte de la República el Distrito Federal, donde se encuentra la sede del gobierno federal. Unidos, los estados y el Distrito Federal forman una federación de estados que se rigen por las leyes que integran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, el gobierno es el conjunto de los órganos directores de un Estado a través del cual se expresa el poder estatal, por medio del orden jurídico. Puede ser analizado desde tres puntos de vista: según sus actores, como un conjunto de funciones, o por sus instituciones.

La misión del gobierno es crear un sistema de auto-protección social para y con todas las personas que viven en el Estado, que sea seguro al largo plazo, autofinanciable, de muy buena calidad y sin corrupción.

2.1.4. Nación.

El concepto nación resulta ser un tanto espiritual, del cual no basta definir al pueblo como condición cultural, sino como realidad social, puesto que en esta formación cultural interviene de forma decisiva el Estado, es por lo tanto una realidad operante y a la vez operada. Por lo tanto, Nación y Estado son conceptos estrechamente unidos.

El concepto de nación, en la actualidad, posee dos representaciones: una que se aborda desde la perspectiva política, la cual se basa en criterios de tipo jurídicos y políticos hablando sobre la soberanía que rige dentro de un determinado Estado, y otra que describe a una nación de tipo cultural, una noción socio-ideológica de espíritu más ambiguo y de mayor

subjetividad que describe a un grupo humano donde se comparten determinados aspectos culturales comunes.

Es importante tener en cuenta que la concepción cultural de una nación indica que sus integrantes tienen conciencia de que forman parte de un cuerpo ético-político distinto a otros, ya que allí se comparten, entre otros rasgos, la etnia, lengua, religión, tradición o la historia común; Partiendo de estos elementos, podemos mostrar como todo se refleja en las señas de identidad de un país.

En este sentido, va muy en relación el concepto de nacionalismo. Con él lo que se define, entre otras acepciones, es la tendencia de carácter político e ideológico a establecer que un territorio en concreto es el único que debe aceptarse como referente de identidad.⁴³

Cuando un Estado se reconoce de forma concreta como el hogar de una determinada nación cultural, se habla de la existencia de un Estado-nación. Ahora bien cuando se habla de la existencia de un ordenamiento nacional se refiere a unanormatividad comunitaria, para lo cual se cede soberanía y tiene competencia en todo el territorio nacional.

2.1.5. Soberanía.

Etimológicamente el término soberanía se refiere a “aquello que tiene autoridad sobre el resto”⁴⁴ La teoría de la misma y la expresión “Poder Soberano” surgen en los estados modernos, cuando los reyes necesitaban afirmar su autoridad frente al papado, imperio, feudales y las corporaciones que realizaban el ejercicio de la autoridad.

La idea de soberanía data desde el siglo XVI y se asocia al surgimiento del Estado moderno y es concebida por primera vez en el pensamiento del francés Jean Bodin, en su obra “Los seis libros de la República” en donde la define como: “La potencia absoluta y perpetua que

⁴³<http://definicion.de/nacion/#izz2KeAjayqs> 13 de Febrero de 2013, 21:26 hrs.

⁴⁴<http://definicion.de/soberania/>. 19 de Noviembre de 2012. 18:30hrs.

reside en una República, caracterizada por su indivisibilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad.”⁴⁵ y que desde entonces se ha considerado un atributo del poder estatal.

Con posterioridad devinieron los problemas que la misma planteaba, tales como responder a la interrogante ¿Quién es el depositario o titular de la misma? sin la posibilidad de distinguir la naturaleza real del Estado por lo que las soluciones oscilaron desde considerar al gobierno, Dios y el pueblo.

Ahora bien, siendo el poder del Estado un producto o creación del derecho, que da legitimidad a la unidad de acción, la soberanía es solamente la instancia decisiva suprema para dictar y aplicar el derecho en su territorio, por lo que se le ha considerado como una característica específica que distingue al Estado de otras organizaciones y el poder del Estado de otros poderes.

La soberanía se nos aparece como una cuestión en la que se debe atender a los límites de la manifestación del poder así como sujetar y limitar su ejercicio a través del derecho escrito con fundamentos de naturaleza moral y ética.

Hemos de señalar que el titular de la soberanía es el Estado como unidad política de decisión y acción sobre un territorio que se estructura por el derecho, lo que hace innecesarias las especulaciones acerca de si el príncipe, Dios o el pueblo, son los depositarios del poder, puesto que se trata de un poder jurídico nacido del derecho, que lleva obviamente las limitaciones que éste le impone y a través del cual, y con motivo de su valoración, se manifiestan las nociones y fundamentos éticos que dan justificación al poder y las funciones del Estado.

“Consideramos que bien entendida y ejercida la soberanía, provee a la propia superación de sus crisis. Mal entendida (como poder independiente de todo) y peor ejecutada, es poder anti-estatal que obliga a su derrocamiento y hace nacer en cada ciudadano el imperativo revolucionario a fin de superar por la violencia lo que no permitió ser

⁴⁵Ruíz Ponce, Esteban.op.cit.p.631.

superado por los causes de la superación y la cultura”.⁴⁶

Por lo tanto, “el ejercicio del poder soberano, en lo interior, sólo se legitima por la aplicación del derecho y, en lo exterior, por la convivencia de los Estados dentro de normas validas de derecho internacional dirigidas a la conservación de la paz.”⁴⁷

Y hablando de normas de derecho internacional no podemos ignorar que nuestro entorno mundial actualmente ha cambiado a partir del término de la segunda Guerra Mundial, debido a que los países de aliados del bloque capitalista se reunieron en Bretton Woods, New Hampshire y en Estados Unidos de Norteamérica, para determinar cuál sería el destino de la economía mundial, como resultado de esas reuniones surgieron el GATT, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, organismos que tuvieron gran injerencia en las políticas monetarias de los países y por ende las potencias occidentales comenzaron a influir en las naciones en vías de desarrollo a través de la firma y ratificación de tratados incluso en materia de derechos humanos, de lo anterior podemos señalar que el concepto de soberanía ha sido superado en algunos países.

Por ello es que nos encontramos de acuerdo con el maestro Juan Manuel Gómez Robledo, en su ensayo intitulado “La implementación del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho interno: una tarea pendiente” cuando plantea que los tratados de derechos humanos tienen como derecho reconocer los derechos y libertades fundamentales a favor de los individuos, no regular las relaciones entre los Estados partes. El derecho internacional de los derechos humanos norma las relaciones entre el individuo y el Estado, imponiendo determinadas obligaciones a este último.

En razón de lo anterior, varios miembros de la comunidad internacional han incorporado y jerarquizado los instrumentos internacionales

⁴⁶Ibíd., p.633.

⁴⁷Ibídem.

en sus Constituciones, A este respecto, se han identificado cuatro modalidades:

1. “La postura supranacional, que pugna por el derecho internacional de los derechos humanos pueda modificar la Constitución; es decir, que este por encima de la Constitución. Este modelo fue adoptado por Guatemala, Honduras y Venezuela en sus Constituciones.
2. La corriente constitucional, que pugna por ello derecho internacional de los derechos humanos se equipare a la Constitución; esto es, que se encuentren en el mismo nivel jerárquico. La Constitución de Argentina Brasil y Perú son un ejemplo de ello.
3. La tendencia supralegal, que está orientada a que el derecho internacional de los derechos humanos este por debajo de la Constitución, pero por encima de las leyes nacionales; dicha posición reflejada en las Constituciones de Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Colombia y Paraguay.
4. Hay quienes sostienen que el derecho internacional de los derechos humanos debe estar al mismo nivel que las leyes nacionales, conocida como legal. La Constitución de Uruguay y de Estados Unidos hacen suyo este modelo”⁴⁸.

La Constitución de México tiene una laguna en la materia que ha sido señalada por diferentes mecanismos internacionales, y que se ha querido colmar por la vida de interpretación judicial del artículo 133 Constitucional.⁴⁹

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los tratados internacionales se encuentran jerárquicamente por debajo de la Constitución, pero por encima de las leyes generales, federales y estatales -postura supralegal- que en el momento oportuno realizaremos su tratamiento con base en las directrices emitidas por nuestro máximo tribunal.

⁴⁸Henderson, Humberto. Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio pro homine, Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, núm. 39, 2005, p.76.

⁴⁹Gómez Robledo, Juan Manuel. “La implementación del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho interno: una tarea pendiente” en www.juridicas.unam.mx/ 16 de enero de 2013, 23:52 hrs.

2.2. El Ejercicio de la Función Pública.

Para comprender este punto, resulta necesario explicar los conceptos de función pública y la administración pública, por ello es que acudiremos a la doctrina, misma que señala lo siguiente respecto de la administración pública:

“Es la actividad funcional de ciertos órganos del Estado que se encuentran en relación con el poder administrador, es la actividad estatal que ejecuta la ley”⁵⁰

Como hemos de observar esta visión nos lleva a muchas confusiones, toda vez que algunos autores utilizan este concepto para definir la función pública, sin embargo, es en este momento donde aclaramos que la administración pública a la luz de lo dicho con antelación debe atribuírsele el carácter de género, toda vez que el servicio público es la especie que se encuentra muy ligado con nuestro segundo concepto de función pública, la cual entenderemos en los siguientes términos:

“Es el ejercicio concreto de la competencia del poder jurídico de un órgano del Estado: Andrés Serra Rojas lo define como el régimen jurídico aplicable al personal administrativo”⁵¹

Analizado lo anterior afirmamos que dentro de la función pública se encuentra la función administrativa, toda vez que la administración pública posee elementos objetivos y subjetivos, el primero conformado por el personal administrativo, patrimonio y sistema normativo, mientras que en el segundo grupo encontraremos el servicio público y la función o acción.

En la guía teórica práctica para el desahogo del procedimiento administrativo disciplinario, de la Secretaria de la Función Pública encontramos lo siguiente:

“La función pública gubernamental se realiza a través de las actividades, que en uso de las facultades

⁵⁰Acosta Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, México, Porrúa, 2002, p.39.

⁵¹Ibíd., p.41.

establecidas en las leyes, que despliegan los individuos titulares de un cargo, nombramiento, empleo o comisión y a los cuales se les denomina servidores públicos.”⁵²

En ese orden de ideas si tuviéramos que organizar jerárquicamente la estructura de la función pública diríamos que en primer lugar encontramos la administración pública, luego el servicio público con el cual es posible la función pública y por último encontraríamos a la burocracia, la cual se refiere a los empleados que desempeñan sus actividades en niveles inferiores respecto de los funcionarios.

Ahora bien y de conformidad con el artículo 113 y 134 de la Constitución, la función pública se rige por principios que deben ser observados por las personas que la conforman, y dichos preceptos son:

1.- Legalidad.- Consiste en que todo acto de los funcionarios y, en general, de todo órgano de la administración pública, debe estar debidamente fundado y motivado.

2.- Honradez.- Implica la integridad en el obrar y el recto proceder de todos los servidores públicos.

3.- Lealtad.- Es el cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y el honor. Cabe señalar que la lealtad de los funcionarios públicos debe ser para con el Estado, el organismo público, las leyes y el encargo que desempeñan.

4.- Imparcialidad.- Implica la falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de personas o cosas, lo que permite a los servidores públicos juzgar o proceder con rectitud.

5.- Eficiencia.- Consiste en una virtud y facultad de los servidores públicos para lograr un efecto determinado, como puede ser el establecido en las leyes.

⁵²http://www.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/TRANSPARENCIA/Preguntas_Frecuentes/LIN-NOV-03-03.pdf 10 de Noviembre de 2012. 18:40 hrs

6.-Transparencia.- Constituye una política pública. El Estado determina exhibir información sobre su funcionamiento, a efecto de fortalecer la confianza ciudadana, favorecer el consentimiento de la sociedad en las decisiones y acciones de gobierno; generar una sociedad más y mejor informada.

7.- Equidad.- Se trata de la constante búsqueda de la justicia social, que asegura a todas las personas condiciones de vida y de trabajo digno e igualitario, sin hacer diferencias entre unos y otros a partir de la condición social, sexual o de género, etc.

Vislumbrado lo anterior, procederemos al análisis de las figuras e instituciones que se encuentran ligadas al servicio público que materializa los alcances de la función pública.

2.2.1. Autoridad.

El origen de dicho vocablo lo encontramos en el latín auctoritas, el cual hace referencia a “una potestad que logra alguien, un líder legítimo o alguien que obtiene poderes o facultades sobre un grupo de personas”.⁵³ Por lo general, permiten nombrar a quienes gobiernan un país o región y tienen, por imposición o voluntad popular, voz de mando.

Ahora bien, si deseamos definirla de manera amplia y jurídica, afirmamos que “se considera autoridad a los individuos que, mediante órganos estatales competentes, pueden tomar y ejecutar decisiones que afecten a los particulares u ordenar sean ejecutadas dichas decisiones”.⁵⁴

En esta tesitura, para comprender jurídicamente lo referente a este término, debemos acudir a los criterios y directrices emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que determina lo siguiente:

⁵³http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras34/textos2/sec_2.html 8 de enero de 2013, 23:43hrs.

⁵⁴ Ibídem.

“la autoridad debe de considerarse como todo funcionario de hecho o de derecho que puede disponer de la fuerza pública para hacer cumplir decisiones”.⁵⁵

Lo mencionado fue sostenido por Ignacio L. Vallarta, debido a que dicha determinación, permitió ampliar el alcance del juicio de amparo. No obstante este criterio se modificó en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época: ejemplar de febrero de 1997), ampliándose el concepto, quedando de la siguiente forma: Son autoridades quienes con fundamento en una norma legal puedan emitir actos unilaterales a través de los cuales modifiquen, crean o extinguen situaciones jurídicas que afectan la esfera de los gobernados, sin acudir a los órganos judiciales, y sin el consenso de los afectados.

El término autoridad ha evolucionado y con ello nuestro máximo Tribunal trata de adecuarse a la realidad y contexto en que México se encuentre, para emitir sus valoraciones respecto del concepto. A continuación ejemplificaremos lo ya mencionado; comenzando con la jurisprudencia que define a la autoridad sin especificaciones:

“AUTORIDAD, CONCEPTO DE. Por autoridad debe entenderse toda persona investida por la ley de facultades para dictar según su propio criterio y bajo su responsabilidad, determinaciones de cumplimiento obligatorio, y para hacer cumplir esas mismas determinaciones”.⁵⁶

Del criterio anterior, resaltan el empleo de los vocablos responsabilidad y obligación, lo cual nos permite asumir la existencia de un régimen de responsabilidades como lo hemos descrito en el apartado de antecedentes. Posteriormente se comienzan a realizar determinaciones más específicas, como la que enseguida se inserta:

⁵⁵Castellanos Goüt, Milton Emilio. Del Estado de Derecho al Estado de Justicia, Porrúa, México, 2004,p16.

⁵⁶5ª. Época; 2ª. Sala: S.J.F.; Tomo LXV; Pág. 3931.SEGUNDA SALAAmparo administrativo en revisión 4173/39. Compañía Industrial Jabonera de la Laguna S.M.L. 24 de septiembre de 1940. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

“AUTORIDAD DE FACTO. CONCEPTO. Es aquella cuyo origen no respeta los lineamientos establecidos en el artículo 16 constitucional habida cuenta de que la creación de autoridades con facultades para determinar responsabilidades administrativas o ejercer atribuciones señaladas en una ley, debe estar autorizada bien en un ordenamiento legal, o bien en su respectivo reglamento expedido por el Presidente de la República en términos de lo dispuesto por el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal”.⁵⁷

Habría que preguntarnos ¿Qué sería de nuestro Juicio de Amparo si no existiera una autoridad responsable a quien reclamarle la violación de derechos hacia un particular?, sin embargo, eso no resulta actualmente un problema, toda vez que debemos entender por autoridad responsable el siguiente señalamiento:

“AUTORIDAD, CONCEPTO DE, PARA EFECTOS DEL AMPARO. De acuerdo con lo establecido por el artículo 103, fracción I, constitucional y el artículo 1o., fracción I, de la Ley de Amparo, la procedencia del juicio de garantías se encuentra supeditada al hecho de que los actos que en el mismo se reclamen provengan de autoridad, debiendo entenderse por tal, no aquella que se encuentra constituida con ese carácter conforme a la ley, sino a la que dispone de la fuerza pública en virtud de circunstancias legales o de hecho, y que por lo mismo esté en la posibilidad material de obrar como individuo que ejerza actos públicos, dictando resoluciones obligatorias para los gobernados, cuyo cumplimiento pueda ser exigible mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública”.⁵⁸

⁵⁷8a. Época; T.C.C.; S.J.F.; Tomo III, Segunda Parte-1, Enero-Junio de 1989; Pág. 158. QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 1205/89. Rafael Cruz Pérez. 23 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: J. S. Eduardo Aguilar Cota. Secretario: Jesús Díaz Barber.

⁵⁸8a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Núm. 80, Agosto de 1994; Pág. 61. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO Amparo en revisión 323/88. Máximo González Escobar. 23 de noviembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Guillermo Báez Pérez. Amparo en revisión 238/88. Jesús Mario Pineda Aguilar. 16 de agosto de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Enrique Crispín Campos Ramírez. Amparo directo 311/90. Ventura Arenas Morales. 19 de septiembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez. Amparo en revisión 356/93. Francisco González Flores. 31 de agosto de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Waldo Guerrero Lázcars Queja 55/93. Trinidad Juan Pérez Zepeda. 29 de octubre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Tarcicio Obregón Lemus. Secretario: Guillermo Báez Pérez. **Nota:** Esta tesis también aparece en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, Segunda Parte, tesis 646, página 433.

Además, la citada Ley menciona que los Jueces de distrito, las autoridades judiciales de los Estados, del Distrito Federal, en funciones con aquéllos, los presidentes de las juntas de conciliación y arbitraje y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son responsables en el juicio de amparo por los delitos de faltas que cometan, ya en la substanciación de éstos, ya en las sentencias, en los términos en que castiguen el Código Penal y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Aun existiendo los ya citados criterios, no dejan de presentarse circunstancias de las cuales se tengan que determinar criterios más específicos de lo acostumbrado, como ejemplo de lo anterior presentamos la siguiente tesis aislada:

“AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NO LO SON LOS FUNCIONARIOS DE LAS DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES, CUANDO EL ACTO QUE DE ELLAS SE RECLAMA CONSISTE EN LA OMISIÓN DEL DESCUENTO A UNO DE SUS TRABAJADORES POR CONCEPTO DE PENSIÓN ALIMENTICIA. La omisión de efectuar el descuento por concepto de pensión alimenticia, derivado del cumplimiento dictado por un órgano jurisdiccional en un juicio de alimentos cuya parte demandada es un trabajador de alguna dependencia gubernamental, no da a los funcionarios de ésta la calidad de autoridad para efectos del juicio de amparo cuando el acto reclamado es, precisamente, esa omisión, pues tal conducta es desplegada en su carácter de patrón y, por ende, su actuar no reviste las características de unilateralidad, coercibilidad e imperatividad necesarias para establecer el concepto de autoridad⁵⁹.

Por lo tanto, podemos señalar que los servidores públicos son regulados como autoridades, toda vez que los mismos se encuentran frente a la maquinaria estatal, es decir, son la manifestación de la voluntad del Estado; sin embargo, debemos determinar desde que puntos de vista podemos analizar

⁵⁹Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito. 9ª. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIX, Enero de 2009; Pág.2360.

el ejercicio de la función pública, así como la evolución histórica en el empleo de vocablos como lo iremos descubriendo subsecuentemente.

2.2.2. El Funcionario Público.

Resulta interesante observar que, dentro del gran ámbito de los servidores públicos existe una clasificación, que puede llevar a establecer una jerarquía que distingue a unos servidores de otros de conformidad con las funciones que desempeñan cada uno de éstos.

Precisamente de esas funciones se desprende que en la práctica y en la vida cotidiana todavía se emplee el término funcionario público, a pesar de que una de las pretensiones de las reformas al título IV constitucional en 1982, fue suprimir el término de funcionario público, por el de servidor público.

“Funcionario proviene de función, del latín funtio-onis, sustantivo que se entiende como acción y ejercicio de un empleo, facultad u oficio, entre otras acepciones. Funcionario es la persona que desempeña un empleo de cierta categoría e importancia”.⁶⁰ “También puede entenderse como persona afecta, con carácter permanente, como profesional, a un servicio del Estado, del municipio o de cualquier corporación de carácter público”.⁶¹

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, “el funcionario público en México es un servidor del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquél y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando.”⁶²

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente Tesis jurisprudencial señala:

⁶⁰Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Enciclopedia Jurídica Mexicana, F-L, Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 169.

⁶¹ De Pina Vara, Rafael, Diccionario Jurídico, Editorial Porrúa, México, 2000, pág. 296.

⁶²Instituto De Investigaciones Jurídicas, UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, D-H, Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 1500-1502.

Funcionario público. Por funcionario público debe entenderse toda persona a quien se ha encomendado el ejercicio de una función pública, y como para esto es indispensable poner en acción medios coercitivos, o lo que es lo mismo, ejercer autoridad, para considerar que alguien tiene el carácter de funcionario público, debe tenerse en cuenta si puede o no disponer de la fuerza pública, es decir, si puede ejercer autoridad.⁶³

“Es a partir del año 1984 cuando desaparece la distinción entre empleado público y alto funcionario”⁶⁴ enfocándose a la reglamentación de la responsabilidad al servicio que se brinda y a los principios rectores que rigen la actuación, surgiendo el concepto de servidor público que a continuación procederemos a realizar su debido tratamiento.

2.2.3. El Servidor Público.

Para concebir la figura del servidor público se requiere de un análisis a las normas jurídicas que rigen esta figura en nuestro país, es por ello que procederemos a estudiar el contenido de las mismas en orden jerárquico, comenzando con el artículo 108 Constitucional, mismo que señala:

“Artículo 108.-... los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes

⁶³Quinta Época, Semanario Judicial de la Federación, TOMO XIX, Pág. 1038.- Amparo penal en revisión 2682/26. Vizcarra Sánchez José y coagraviado. 7 de diciembre de 1926. Unanimidad de ocho votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

⁶⁴Montes Garza, María Teresa de Jesús. “El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos”. Legión de Honor Nacional de México, (México D.F. Octubre de 2011) p.30.

federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.”⁶⁵

Ahora bien, el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, determina:

“ARTICULO 2.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.”⁶⁶

Retomando lo anterior, el Dr. Ignacio Burgoa menciona que el servidor público “Es aquel que está ligado a sus gobernados a través de dos principales nexos jurídicos; el que entraña la obligación de ajustar sus actos a la constitución y a la ley, y el que consiste en realizarlos honestamente y con espíritu de servicio; y está sujeto a responsabilidad administrativa”⁶⁷

Sin embargo, al igual que el Dr. Ricardo De la Luz Félix Tapia, consideramos que dicha definición resulta un tanto limitante toda vez que deja de lado la figura del funcionario público.

Posteriormente el mismo autor en su libro menciona que existe una clasificación de los servidores públicos, considerando los siguientes:

- “1.Servidores Públicos de base: Éste término se utiliza dentro de la administración pública federal y se da con fundamento en un nombramiento.**
- 2. Servidores Públicos de Confianza: Se sustenta en un nombramiento en el que se establece ese status laboral y digiere de los de base, principalmente por las funciones asignadas(mandos, medios y superiores)**
- 3. Servidores Públicos Sindicalizados: Este concepto es sinónimo del de base, pero se distingue por pertenecer estos a un sindicato.**
- 4. Servidores Públicos por Honorarios: Se encuentra por contrato, para un cierto tiempo u por obra determinada.**
- 5. Prestadores de Servicios: Su base jurídica se encuentra en los contratos sustentados en la**

⁶⁵Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit.

⁶⁶Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, 22 de Diciembre de 2012. 16:34 hrs.

⁶⁷Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 8ª ed, México, Porrúa, 1991, p.553.

legislación civil o en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, en consideración del suscrito estos no deben considerarse servidores públicos.”⁶⁸

Hemos de mencionar que no nos encontramos muy de acuerdo con la última clasificación debido a que pese a la naturaleza de los contratos que se rigen conforme al derecho civil, la persona sigue realizando su empleo, cargo o comisión a favor del Estado, por ello es que debe considerarse servidor público.

Ahora bien, toda persona que preste servicios a favor de la maquinaria estatal debe poseer características heredadas por la iglesia y la milicia como lo es, la vocación y el servicio, es decir, “la disposición que tenga una persona para la realización de una actividad destinada a cuidar los intereses o satisfacer necesidades colectivas o sociales (requerimiento de una comunidad) en aras de la consecución del bienestar común”.⁶⁹

Además los servidores públicos, deben observar los principios previstos por la Constitución que rigen la función pública y que hemos mencionado con anterioridad; no obstante algunos autores han considerado que también deberán tener cualidades de “liderazgo, estrategia, ser maestros en prudencia, con una visión a futuro, humanistas y dejarse guiar por las leyes”⁷⁰

No obstante lo anterior, hemos considerado los estudios críticos del derecho, puesto que han demostrado que no siempre todo lo previsto en la ley es justo, incluso el propio jurista Eduardo Couture nos dejó como legado en uno de sus mandamientos “... el día que encuentres en conflicto el derecho con la justicia, lucha por la justicia”⁷¹, con lo cual nos encontramos de acuerdo, toda vez que las funciones que llevan a cabo las personas que forman parte de la administración pública trascienden hacia un número indeterminado de personas., por ello es que son considerados “el alma de la administración pública”.

⁶⁸De la Luz Félix Tapia, Ricardo. Procedimiento Administrativo Disciplinario, México, Sista, 1991, p.81.

⁶⁹Gallegos Gutiérrez, Germán “El Servidor Público y la Vocación de Servicio”. Legión de Honor Nacional de México, (México D.F. Octubre de 2011) p.87.

⁷⁰ Ibíd., p.88.

⁷¹Comisión Nacional de Derechos Humanos del Estado de México, “Justicia y Derechos Humanos”, Órgano Informativo, Toluca, México, 1995, p.257.

Ahora bien, de lo anteriormente expuesto podemos determinar un marco comparativo y enriquecedor, que nos aclarara algunos puntos específicos sobre la figura del funcionario y el servidor público, por lo que dicha información la presentamos en el siguiente cuadro:

SERVIDOR PÚBLICO	FUNCIONARIO PÚBLICO
<p>* Todo aquel individuo que presta sus servicios a los poderes federales, estatales o municipales y a los de los organismos paraestatales e incluye: Altos funcionarios (por elección popular o por nombramiento) Funcionarios⁷² y, Empleados.⁷³ Todos con el adjetivo de públicos por desarrollarse en el ámbito gubernamental.</p> <p>* Por su régimen especial pueden ser de base, de confianza, trabajadores directamente dependientes de la administración central y trabajadores de organismos descentralizados;</p>	<p>* Es un servidor público designado por disposición de la ley, para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de gobierno y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando.</p> <p>* Es titular de órganos del gobierno que integran los poderes del mismo en la jerarquía más alta, por lo que suele denominárseles en la doctrina Altos funcionarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Poder Ejecutivo: el Presidente de la República y los secretarios de Estado, subsecretarios, oficiales mayores y directores generales. - Poder Legislativo: diputados y senadores. - Poder Judicial: los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. - En los estados de la Federación: el gobernador, los diputados locales y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la Nación. - En los municipios: los presidentes municipales, los regidores y los síndicos. <p>* Representan al órgano del cual es titular tanto frente a otros órganos del Estado, como frente a los particulares.</p> <p>* La legislación laboral los considera como</p>

⁷²El que dispone de un poder jerárquico respecto con los empleados y funcionarios inferiores, poder que deriva en capacidad de mando, de decisión y disciplina, son los conocidos como mandos medios y parte de los mandos superiores, abarca desde jefes de departamento hasta subsecretarios .<http://pnogueron.8k.com/funciona1-1.htm>

⁷³Aquel que presta sus servicios para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento y que desempeña normalmente actividades de apoyo al funcionario, sin que su labor implique poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal. <http://pnogueron.8k.com/funciona1-1.htm>, desempeña un servicio material o intelectual o de ambos géneros a cualquier órgano gubernamental. Es un servidor del Estado que se caracteriza por no tener atribución especial designada en una ley y sólo colabora en la realización de la función pública. Se caracteriza por varias razones, entre ellas, las siguientes: su carácter contractual con el Estado, por ser siempre remunerado, por no tener carácter representativo y por su incorporación voluntaria a la organización pública. Fernández de Castro, Pablo, Relación del Estado con los servidores públicos. In: *Ámbito Jurídico*, mar/2001 [Internet] <http://www.ambito-juridico.com.br/aj/da0026.htm>

	<p>trabajadores de confianza.</p> <ul style="list-style-type: none"> * Realizan actos de autoridad. * Tienen investidura especial * Pueden ser revocados del cargo * Removidos en cualquier tiempo * El ejercicio de sus funciones no es permanente. * Sus funciones implican la voluntad estatal.
--	--

2.2.4. El Trabajador al Servicio del Estado.

Para definir la presente figura debemos mencionar que la Constitución en su artículo 123 apartado “B”, es el ordenamiento que establece las condiciones mínimas para regularlos, para poder determinar su conceptualización y nos remitiremos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que a la letra dice:

“Artículo 3o.-Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”

La misma ley en comento nos menciona que existe la clasificación que corresponde a los trabajadores de confianza y de base; los primeros son todas aquellas personas que realicen las actividades contenidas en el artículo 5º de la citada ley, es decir, los que integran la planta de la Presidencia de la República, En el Poder Ejecutivo los que desempeñan funciones que conforme a los catálogos sean de: Dirección, Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, Manejo de fondos o valores, Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, Control directo de adquisiciones, En almacenes e inventarios, Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General, Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General, Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal, Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

En el Poder Legislativo: En la Cámara de Diputados: Secretario General, Secretarios de Servicios, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Particulares, Secretarías Privadas, Subcontralores, Auditores, Secretarios Técnicos, Asesores, Consultores, Investigadores, Secretarios de Enlace, Titulares de la Unidad o Centro de Estudios, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, y el personal del Servicio de Carrera.

En la Auditoría Superior de la Federación: Auditor Superior, Auditores Especiales, Titulares de las Unidades, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Visitadores, Inspectores, Asesores y Secretarios Particulares, Vigilantes, Supervisores de las áreas administrativas y técnicas.

En la Cámara de Senadores: Secretarios Generales, Tesorero, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Técnicos, Secretarios Particulares, Subcontralores, Auditores, Asesores, Consultores, Investigadores, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, Enlaces y Secretarías Privadas; así como todas las personas que desempeñen funciones ya mencionadas, es decir, de dirección, investigación, etc.

Mucho se ha comentado sobre la inconstitucionalidad de dicha calidad de confianza, debido a que en nuestra norma fundamental se describe que dichos trabajadores gozarán de medidas para la protección a su salario y el disfrute de la seguridad social, ya que en la práctica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que esas serán los únicos derechos de los que gocen los trabajadores de confianza, interpretando limitativamente y no enunciativamente la fracción XIV del artículo 123 Constitucional.

Asimismo se ha cuestionado mucho el artículo 2º de la ley burocrática puesto que en su contenido menciona que la relación de trabajo se entenderá entre los titulares de las dependencias o instituciones y los trabajadores de base.

Por cuanto hace a los trabajadores de base, se determinan por exclusión, ya que se pueden definir como todos aquellos que no ejercen funciones de confianza, por lo tanto son inamovibles después de seis meses en el servicio sin nota desfavorable.

Dentro del derecho laboral burocrático, encontraremos una amplia gama de trabajadores, entre los más mencionados como los anteriormente expuestos, también hallaremos a los trabajadores contratados por honorarios los cuales son aquellos prestadores de servicios profesionales, mismo que será considerado trabajador al servicio del Estado toda vez que su contrato hace a su vez de nombramiento y con ello acredita que presta un servicio personal, subordinado a cambio de una contraprestación económica.

Los trabajadores al servicio del Estado establecen su relación laboral con el titular de la dependencia y la acreditan en virtud de nombramiento, los cuales pueden ser:

1. Definitivo :cuenta con estabilidad en el empleo,
2. Interino: cubren una vacante no menos a seis meses,
3. Provisionales: ocupa vacantes mayores a seis meses observando los criterios de escalafón,
4. Por obra determinada, Por tiempo fijo, etc.

Los doctrinarios del Derecho Laboral Burocrático han considerado al servidor público como el género y al trabajador al servicio del Estado como la especie, ya que su razonamiento lógico lo expresan en virtud, de que el Servidor Público realiza su empleo, cargo o comisión en el régimen paraestatal y centralizado, mientras que el Trabajador al Servicio del Estado presta sus servicios solo en el régimen centralizado.

2.2.5. Del Servicio Profesional de Carrera.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal regula el régimen centralizado, toda vez que el paraestatal se reglamenta por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Debemos entender al servicio profesional de carrera en términos del artículo 2 de la ley en comento, que a la letra dice:

“Artículo 2.- El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

El Sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública.

Serán principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.”⁷⁴

Los servidores públicos que se normen por esta legislación se clasificarán en eventuales y titulares, siendo los primeros aquellos que pertenecen al primer nivel de ingreso y se encuentran en su primer año de desempeño o los que se incorporen por motivo de convenio debido a causas de fuerzas mayores o casos fortuitos.

La admisión a dicho servicio depende de acreditar un concurso de selección, una vez que el servidor público adquiera la calidad de miembro en dicho servicio, gozará de los derechos de:

- I. Estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé la Ley;
- II. Recibir el nombramiento como Servidor Público de Carrera una vez cubiertos los requisitos de Ley;

⁷⁴Ley del Servicio Profesional de Carrera, última reforma 9 de enero de 2006.

III. Percibir remuneraciones correspondientes a su cargo, además de los beneficios y estímulos que se prevean;

IV. Acceder a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos y procedimientos descritos en la Ley;

V. Recibir capacitación y actualización con carácter profesional para el mejor desempeño de sus funciones;

VI. Ser evaluado con base en los principios rectores de Ley y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado, en un plazo no mayor de 60 días;

VII. Ser evaluado nuevamente previa capacitación correspondiente, cuando en alguna evaluación no haya resultado aprobado,

VIII. Participar en el Comité de selección cuando se trate de designar a un servidor público en la jerarquía inmediata inferior;

IX. Promover los medios de defensa que establece esta Ley, contra las resoluciones emitidas en aplicación de la misma;

X. Recibir una indemnización en los términos de ley, cuando sea despedido injustificadamente,

Existen varios servidores públicos que ejercen y poseen un nombramiento de confianza y por lo tanto no se encuentran tutelados por el Servicio Profesional de Carrera y en caso de despido injustificado carecen de derecho alguno, en atención a la siguiente tesis aislada emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

”TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN. AL NO GOZAR DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, CARECEN DEL DERECHO A DEMANDAR LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN IX DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.De la interpretación del primer párrafo de la referida fracción IX, en el sentido de que los trabajadores al servicio del Estado sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la ley, en relación con la fracción XIV del propio precepto y apartado, se advierte que sólo los trabajadores de base de los Poderes de la Unión gozan de estabilidad en el empleo, por lo que no pueden ser suspendidos o cesados, sino por causa debidamente comprobada y justificada, lo que les permite permanecer

en él, incluso contra la voluntad del patrón, mientras no exista causa que justifique su despido. En ese tenor, si los trabajadores al servicio del Estado que desempeñen cargos de confianza únicamente disfrutan de las medidas de protección al salario y gozan de los beneficios de la seguridad social, sin tener derecho a la estabilidad o inamovilidad en el empleo, se concluye que no les asiste el consagrado en el segundo párrafo de la fracción IX del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para demandar una indemnización en caso de separación injustificada, dado que, salvo disposición en contrario de la respectiva ley reglamentaria en la que se incrementen los mínimos constitucionales, por regla general su separación no será injustificada.”⁷⁵

De lo que hemos analizado, coincidimos con Rigel Bolaños Linares en su obra Derecho Laboral Burocrático, cuando manifiesta que “no existe el servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal ya que un presupuesto de un servicio de carrera es la estabilidad en el empleo del que graciosamente se hace alusión a la Ley”⁷⁶, esto en razón a que en cualquier momento se puede cesar injustificadamente a cualquier servidor público miembro de este sistema y no podrá demandar la reinstalación, solo la indemnización constitucional, por lo que se aprecia que “no tiene estabilidad en el empleo, contrario a lo que se podría derivar de la certificación como requisito indispensable para la permanencia de un servidor público al servicio profesional de carrera”⁷⁷

Las obligaciones de los miembros de este sistema se encuentran contenidas en el artículo 11, mismas que resumiremos en las siguientes:

⁷⁵ Época: Novena Época, Registro: 176429, Instancia: PLENO, Tipo Tesis: Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Localización: Tomo XXII, Diciembre de 2005, Materia(s): Laboral, Tesis: P. XLVII/2005, Pag. 12. Conflicto de trabajo 5/2004-C. Suscitado entre María Marcela Ramírez Villegas y la entonces Dirección General de Desarrollo Humano de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 4 de julio de 2005. Unanimidad diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. El Tribunal Pleno, el quince de noviembre en curso, aprobó, con el número XLVII/2005, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a quince de noviembre de dos mil cinco.

⁷⁶ Bolaños Linares, Rigel. Derecho Laboral Burocrático; Lecciones para el patrón-Estado, los trabajadores de base y de confianza a su servicio y, sus prestadores de servicios personales y profesionales, México, Porrúa 2010, p.147.

⁷⁷ *Ibidem*.

- A. Ejercer sus funciones con apego a los principios que rigen el Sistema;
- B. Desempeñar labores observando las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos;
- C. Participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el Sistema;
- D. Participar en los programas de capacitación obligatoria que comprende la actualización, especialización y educación formal, sin menoscabo de otras condiciones de desempeño que deba cubrir, en los términos que establezca su nombramiento;
- E. Guardar reserva de la información, documentación y en general, de los asuntos que conozca;
- F. Asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios de actividades;
- G. Proporcionar la información y documentación necesarias al funcionario que se designe para suplirlo en sus ausencias temporales o definitivas;
- H. Abstenerse de incurrir en actos u omisiones que pongan en riesgo la seguridad del personal, bienes y documentación u objetos de la dependencia o de las personas que allí se encuentren;
- I. Excusarse de conocer asuntos que puedan implicar conflicto de intereses con las funciones que desempeña dentro del servicio.

Dicho servicio también cuenta con subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y

Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación, que se precisan a continuación:

I. Subsistema de Planeación de Recursos Humanos. Determinará las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones;

II. Subsistema de Ingreso. Regulará los procesos de reclutamiento y selección de candidatos;

III. Subsistema de Desarrollo Profesional. Identifica claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos;

IV. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades. Establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos,

V. Subsistema de Evaluación del Desempeño. Su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera,

VI. Subsistema de Separación. Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos, y

VII. Subsistema de Control y Evaluación. Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del Sistema.

En cuanto hace al Registro Único del Servicio Profesional de Carrera debemos comprenderlo como un patrón que contiene información, básica y técnica, con la finalidad de aprobar el desarrollo del servidor público de carrera dentro de la dependencia; los datos serán tendrán calidad de confidenciales, y esta información permitirá identificar al servicio público como candidato para ocupar vacantes de diferente perfil.

2.2.6. Obligaciones de los Servidores Públicos.

Como primer aspecto determinaremos lo que debemos entender por obligación, por ello resulta necesario acudir al derecho civil, el cual nos sugiere la distinción entre deber jurídico y obligación.

El maestro Gutiérrez y González nos menciona que “deber jurídico es el mandato creado por la norma para conducirse conforme a su enunciado; es la necesidad de observar una conducta conforme a una norma de derecho”⁷⁸, mientras que la obligación dice el maestro Antonio Gil “aparece inserta en la categoría jurídica, técnicamente más amplia del deber jurídico”.⁷⁹

Por lo tanto, “la obligación es una clase de deber jurídico en el que la conducta necesaria se traduce en dar, hacer o no hacer, y debe ser prestada en beneficio de otro sujeto, con el que se establece una relación jurídica de deudor y acreedor”.⁸⁰ Se expresa con claridad una diferencia entre estas dos figuras, ya que el deber jurídico es someterse a la norma por voluntad propia y se transforma en obligación en el momento en que se no realiza la conducta determinada en la norma y la cual se comprometió a observar.

La palabra necesidad, resulta ser un vocablo característico de la obligación, pues mientras el sujeto no se encuentre obligado, tiene la libertad de acción, y cuando se obliga necesita actuar en determinado sentido ya sea por acatamiento voluntario o compulsivo, pues es así como se manifiesta la coercibilidad de una norma.

En la actualidad con frecuencia se establecen relaciones jurídicas recíprocas, lo cual implica que el deudor sea al mismo tiempo acreedor de su acreedor, esta situación es posible gracias a los llamados contratos bilaterales que generan obligaciones y derechos a cargo de las partes contratantes.

⁷⁸Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho de las Obligaciones, Cajica, Puebla, 1971, p. 47.

⁷⁹Hernández Gil, Antonio. Derecho de las Obligaciones, Cajica, Puebla, 1971, p.17.

⁸⁰Bejarano Sánchez, Manuel, Obligaciones Civiles, 6ed, Oxford, México, 2012, p.9.

Ahora bien, si podemos comprender que las personas obligadas son también sujetos de derechos, entonces podemos discernir que en el caso de los servidores públicos también deberían de gozar de estas condiciones, sobre todo en lo concerniente a los procedimientos administrativos disciplinarios; ya que en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no menciona un apartado de derechos a los mismos.

Lo anterior resulta de vital importancia para nuestra investigación, ya que si vemos al servidor público como trabajador al servicio del Estado encontramos un apartado destinado a las obligaciones y derechos contemplados en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en la Ley del Servicio Profesional de Carrera; Sin embargo, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental así como en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria vigentes, no existe dicho capítulo de derechos, solo existen disposiciones de las cuales se desprenden sus obligaciones.

A modo de propuesta creemos que el vocablo obligación debería ser modificado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, puesto las personas que se encuentran en calidad de servidores públicos “deben” observar el contenido de dicha norma.

Una vez analizado lo anterior, resumiremos en términos generales los deberes enumerados en las legislaciones enunciadas y vigentes:

1. Cumplir con el servicio encomendado y abstenerse de cualquier otro acto u omisión, que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio.

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

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

3. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas.

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

5. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interposita persona, cualquier emolumento como dinero, bienes muebles o inmuebles, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas en quien tenga un interés personal, familiar o de negocios, que implique intereses en el servicio que se presta, aún después de un año de haberse separado del servicio, cargo o comisión.

El incumplimiento de estas obligaciones dará lugar al fincamiento de responsabilidades las cuales traen aparejada una sanción, que en el caso de la responsabilidad administrativa van desde la amonestación pública o privada, suspensión del empleo, cargo o comisión, destitución del puesto, sanción económica o inhabilitación temporal, lo anterior con fundamento en su legislación y con sustento en la siguiente interpretación:

SERVIDORES PÚBLICOS. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN QUE RIGE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO. La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones -que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos- pues, de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo no previera las obligaciones o deberes que a cada funcionario le corresponden, para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes, sobre la base de un

correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad. Tan es así que la propia Constitución Federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el Estado.⁸¹

Del análisis que se desprende de la jurisprudencia anterior, cabe señalar que nos habla de los actos u omisiones que realicen los servidores públicos y que se encuentren previstos en la legislación que le expidió el nombramiento, la ley que norme el acto u omisión, la ley de responsabilidades administrativas, aunque por otro lado nos deja con la incógnita de lo que se puede configurar la omisión, por ello es que nuestra Suprema Corte emite lo que a continuación se transcribe:

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR OMISIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCIPIOS QUE RIGEN SU CONFIGURACIÓN. En el terreno de la responsabilidad administrativa, la omisión, social y jurídicamente relevante, estará referida siempre a una acción determinada, cuya no realización constituye su existencia. No hay una omisión en sí, sino siempre y en todo caso, la omisión de una acción concreta. De aquí se desprende que el autor de una infracción administrativa debe estar en condiciones de poder realizar la acción; si no existe tal posibilidad, por las razones que sean, no puede hablarse de omisión. Omisión no es, pues, un simple no hacer nada, es no realizar una acción que el sujeto está en situación de poder hacer. Todas las cualidades que constituyen la acción en sentido activo (finalidad y causalidad), han de estar a disposición del sujeto para poder hablar de omisión. La omisión administrativa es, entonces, la omisión de la acción esperada. De todas las acciones posibles que un servidor puede realizar, al ordenamiento jurídico administrativo sólo le interesa aquella que la administración pública espera que el servidor haga,

⁸¹Época: Novena Época, Registro: 184396, Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, TipoTesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Localización: Tomo XVII, Abril de 2003Materia(s): Administrativa, Tesis: I.4o.A. J/22, Pág. 1030

porque le está impuesto el deber legal de realizarla. La responsabilidad administrativa omisiva consiste, por tanto, invariablemente en la inobservancia de una acción fijada que el servidor tenía la obligación de efectuar y que, además, podía hacer; luego, ésta es, estructuralmente, la infracción de un deber jurídico. De esta suerte, lo esencial en esta responsabilidad es el incumplimiento de un deber, al omitir el servidor una acción mandada y, por tanto, esperada con base en el ordenamiento jurídico, con la puntualización de que la omisión también puede presentarse como una infracción de resultado, al vincularse el "dejar de hacer" a una consecuencia.⁸²

Con el anterior punto aclarado daremos paso a lo que entonces debemos entender por responsabilidad y sus modalidades.

2.2. Teoría General de la Responsabilidad.

Coincidimos con José Raúl Armida cuando considera de vital importancia establecer el principio de Responsabilidad en un Estado de Derecho, toda vez que el mismo establece el nexo entre la conducta y el hecho; sin embargo, debemos de tener claro el significado y alcance de este principio, por ello nos daremos a la tarea de explicarlo de la siguiente manera:

La palabra responsabilidad posee variedad de acepciones, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española tiene la siguiente:

**“1. f. Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal.
2. f. Cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro en cosa o asunto determinado.
3. f. Der. Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.”⁸³**

⁸²Época: Novena Época, Registro: 183409, Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO, Tipo Tesis: Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Localización: Tomo XVIII, Agosto de 2003Materia(s): Administrativa, Tesis: VI.3o.A.147 A, Pág. 1832

⁸³Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda edición, versión electrónica en: <http://www.rae.es/> 27 de diciembre de 2012, 17:30 hrs.

Por otra parte la Enciclopedia Jurídica Mexicana establece:

“Por responsabilidad puede entenderse la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido o el daño causado a un tercero, porque así lo disponga una ley, lo requiera una convención originaria, lo estipule un contrato, o se desprenda de ciertos hechos ocurridos con independencia de que en ellos exista o no culpa del obligado a subsanar.”⁸⁴

Desde nuestro particular punto de vista consideramos que la responsabilidad es la capacidad que tienen un individuo, en este caso el servidor público, para responder por sus actos u omisiones previamente conocidos y determinados en un ordenamiento; por lo tanto coincidimos con el principio de responsabilidad consistente en “la posibilidad legal de imputar la conducta infractora al servidor público que la produjo y en su caso imponerle una sanción previamente establecida en Leyes aplicables”.⁸⁵

Como es de observarse los elementos que se distinguen en las definiciones son:

- Daño o perjuicio
- Obligación
- Reparación

Los servidores públicos como ya lo hemos mencionado son sujetos de responsabilidad por los actos u omisiones que realicen derivados de sus funciones. En México la materia de responsabilidades de los servidores públicos la encontramos dentro del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene diversas modalidades que atenderemos de conformidad con la siguiente jurisprudencia:

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen

⁸⁴ Ibídem.

⁸⁵ Ortiz Sotero, Sergio Monserrit. Responsabilidades legales de los Servidores Públicos, México, Porrúa, 2007, p.5.

despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.⁸⁶

Hemos considerado la responsabilidad patrimonial y la responsabilidad internacional, que en su debido momento al igual que las demás modalidades procederemos a explicar, comenzando entonces con la:

2.3.1. Responsabilidad Patrimonial.

Esta responsabilidad consiste en la obligación que tiene el Estado, como ente jurídico, de reparar a los particulares daños causados con motivo de su actuación.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se publicó el 31 de diciembre de 2004, es reglamentaria del artículo 113 Constitucional, sus disposiciones son de orden público e interés general, antes de este ordenamiento no se había avanzado tanto en la materia, por ejemplo, en 1941 se promulga la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, en la que se reconoció una acción directa a los particulares, consistente en exigir una indemnización cuando se les causara una lesión por actos u omisiones que implicaran culpa en el funcionamiento del servicio público, esta Ley estuvo vigente hasta enero de 1988.

⁸⁶Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, III, Abril de 1996 , Página: 128 , Tesis: P. LX/96, Tesis Aislada , Materia(s): Administrativa, Constitucional.

Años más tarde en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 77 bis, se incorporó la posibilidad de que el particular afectado acudirá ante el Órganos Internos de Control para solicitar la reparación del daño.

Sin embargo, “dicha reparación se encontraba condicionada a la determinación de la responsabilidad administrativa a cargo del servidor público, y no establecía un plazo para reclamar la indemnización, ni un procedimiento claro para ello.”⁸⁷

Por lo tanto, afirmamos que existe una estrecha vinculación entre la responsabilidad patrimonial del Estado y el régimen de responsabilidades administrativas, en virtud de que el funcionamiento y voluntad del Estado recae en el actuar del servidor público, el cual puede ser doloso o de mala fe, pero bajo estos dos supuestos el Estado se encuentra obligado a reparar el daño causado a los particulares.

A nivel local el 21 de octubre de 2008 se publica en la Gaceta Oficial la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, que al igual que la ley federal deroga el artículo 1927 del Código Civil y su objetivo se encamina a fijar las bases, límites y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización de las personas que sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia del actuar administrativo irregular en el ámbito de sus respectivas competencias.

En el multicitado ordenamiento se reconoce la responsabilidad objetiva y la responsabilidad directa,⁸⁸ siendo la primera aquella realización de un hecho dañoso imputable al Estado y no a la voluntad del servidor público; y la segunda se presenta cuando el Estado asume la responsabilidad que se derive de la conducta o actuar de los servidores integrantes de su estructura, en consecuencia si existen daños a particulares, esto es directamente

⁸⁷ Ruíz Esparza, Alberto Gándara. Op. Cit. p.107.

⁸⁸ Armida Reyes, Raúl. Responsabilidad del Servidor Público frente al acto administrativo en Patiño Manfer, Ruperto. Temas selectos de derecho administrativo, en homenaje a los 40 años del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Porrúa, México, 2011, p. 331.

imputable al Estado. En derecho romano esta institución resulta un tanto similar a lo que conocemos como la culpa in deligendo y en el derecho electoral es la culpa in vigilando.

Se habla entonces de una responsabilidad directa, por que el gobernado demanda la indemnización al Estado, sin necesidad de demandar al servidor público.

Algunas de las características de la Responsabilidad Patrimonial se describen de la siguiente manera:

- Muestra una noción de lo que debe entenderse como actividad administrativa irregular.⁸⁹

- Para que se constituya esta responsabilidad es necesario que se actualicen los supuestos de: menoscabo al patrimonio por el incumplimiento de una obligación; que sea imputable a la administración pública; existencia del nexo causal entre el daño y la actividad de la administración pública.

- Prerrogativa de un particular para solicitar la indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos previstos en las leyes.

- Ámbito espacial de validez: Federal, Local, Estatal y Municipal.

- Ámbito material de validez: no es exclusiva del derecho civil o administrativo.

- Las leyes deberán contemplar dentro de su presupuesto una partida destinada a los asuntos de responsabilidad patrimonial.

- El pago de la indemnización es factible una vez que se haya realice un procedimiento para determinar que le corresponde el derecho a percibirla.

⁸⁹Actividad irregular es aquella que causa daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación de soportar en virtud de no existir fundamento legal o causa que legitime el daño.

- El pago se sujeta a la disponibilidad presupuestaria, por lo que sí la autoridad administrativa fija una indemnización que exceda el monto máximo presupuestado, entonces se pagará en el siguiente ejercicio fiscal; El monto de las indemnizaciones no puede afectar el cumplimiento de los objetivos contemplados en los programas que se aprueben en el presupuesto de egresos de la federación.

- No se indemnizará a los particulares por casos fortuitos, de fuerza mayor, daños y perjuicios que no sean producto de la actividad administrativa irregular, aquellos daños que se deriven de circunstancias que no se hubieran podido prevenir y cuando el solicitante sea el causante del daño.

- Los entes públicos tendrán la obligación de denunciar ante el Ministerio Público, a toda persona que asista o simule la producción de daños con el propósito de acreditar la responsabilidad patrimonial.

En cuanto hace a los montos de las indemnizaciones debe observarse el tipo de daño, es decir, si es personal, moral o en caso muerte, comenzaremos con explicar el daño personal, cuya indemnización a pagar se realiza con base en los dictámenes médicos, conforme a lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo en el apartado referente a riesgos de trabajo, además de que el reclamante o causahabiente tienen derecho a que se les cubran los gastos médicos que se eroguen.

En el daño moral la autoridad administrativa o jurisdiccional, calcula el monto con base en los criterios del Código Civil Federal, considerando los dictámenes periciales, la indemnización no excederá de 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

Por último, en caso de muerte la indemnización se cuantificará en términos del artículo 1915 del Código Civil Federal.

2.3.2. Responsabilidad Penal.

Existe responsabilidad penal cuando el servidor público incurra en actos u omisiones tipificados como delitos por la legislación federal o local, por lo que únicamente las conductas que estén previstas como delictivas traen aparejada una responsabilidad de esta naturaleza.⁹⁰

Excepción a lo anterior lo constituye el caso del Presidente de la República, quien, durante el tiempo que dure su encargo, sólo podrá ser acusado de traición a la patria y por delitos graves del orden común.

JUICIO POLÍTICO. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SÓLO EXCLUYE DE SU PROCEDENCIA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LO QUE NO PUEDEN HACER LAS CONSTITUCIONES LOCALES RESPECTO DE LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS. El título cuarto de la Constitución Federal excluyó al presidente de la República de responsabilidad oficial y de la procedencia del juicio político en su contra, porque sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, de conformidad con lo dispuesto por sus artículos 108 y 110. Este sistema de responsabilidad no puede ser emulado por las Constituciones Locales para asignarlo a sus gobernadores, toda vez que la Ley Fundamental los señala expresamente como sujetos de responsabilidad política, de conformidad con los artículos 109, fracción I y 110, párrafo segundo, lo que debe ser establecido y regulado por las leyes de responsabilidad federal y de cada Estado, además de que no puede existir analogía entre el presidente de la República y los gobernadores de las entidades federativas que sustente una forma de regulación similar por las Legislaturas Locales, puesto que el primero tiene el carácter de representante del Estado mexicano, por lo que aparece inadecuado, en el ámbito de las relaciones internas e internacionales, que pueda ser sujeto de juicio político, situación que no

⁹⁰ <http://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/EL%20SISTEMA%20DE%20RESPONSABILIDAD%20DE%20LOS%20SERVIDORES%20PUBLICOS.pdf> 13 de Septiembre de 2012. 18:56hrs.

ocurre con los depositarios del Poder Ejecutivo de los Estados, por no tener esa calidad.⁹¹

La acusación, en este supuesto, se hará ante la Cámara de Senadores, la que resolverá al respecto.

Ante la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público, se actuará conforme dispongan el Código Penal o la ley que tipifique el acto u omisión. Se requerirá la declaración de procedencia para proceder penalmente contra: Diputados, Senadores al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Procurador General de la República, Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Consejeros de la Judicatura Federal, Magistrados de Sala Superior del Tribunal Federal Electoral, Consejero Presidente y Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Los funcionarios que gocen de inmunidad constitucional, serán penalmente responsables por cualquier delito que cometan en el ejercicio de su encargo, solo se necesita de que una cualquier persona presente una denuncia ante la Cámara de Diputados quien se encargara de realizar la declaración de procedencia con base en los elementos de prueba, Si la resolución de la Cámara es negativa, se suspenderá todo procedimiento; Sin embargo, si la Cámara declara que ha lugar a proceder, esta declaración tiene efectos de separar al servidor público del cargo sin hacer mención del delito, ya que el inculpa deberá quedar a disposición del órgano competente para que se actúe conforme a derecho.

“Para proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas, se seguirá el procedimiento establecido para los funcionarios federales, pero la declaración de procedencia se hará para el efecto de que se comunique a la legislatura

⁹¹Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XI, Febrero de 2000, Tesis: P./J. 3/2000, página: 628.

local a fin de que esta, en el ejercicio de su competencia, actúe como corresponda”.⁹²

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores en materia de responsabilidades, no admiten recurso alguno.

La responsabilidad por delitos cometidos durante su encargo por cualquier servidor público, será exigible según los plazos de prescripción establecidos en la legislación penal, pero nunca serán inferiores a tres años.

Los plazos de prescripción se interrumpen cuando el servidor público desempeñe algún cargo con inmunidad constitucional en los términos del artículo 111 de la Ley Suprema.

Asimismo, cabe señalar que cuando se presente una nueva denuncia contra un servidor público de los mencionados en los artículos 110 y 111 constitucionales, se deberán acumular hasta agotar la instrucción de los diversos procedimientos, de los que se formularán en un solo documento las conclusiones que comprenderán el resultado de todos ellos.

2.3.3. Responsabilidad Laboral.

Se constituye por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la relación de prestación de servicios personales y subordinados, esta responsabilidad da lugar a la remoción del servidor público; debemos recordar que el Estado funge como patrón en esta relación, y puede cesar los efectos del nombramiento del servidor público siempre y cuando justifique la causa, de conformidad con el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Sin embargo, el trabajador que haya sido removido de su empleo, tiene derecho a defenderse mediante juicio seguido ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje y las Juntas Federal y Local de Conciliación y Arbitraje, a excepción de los trabajadores que se contemplan en la fracción XIII del

⁹²Armida Reyes, José Raúl. Op. Cit. p. 321.

apartado B del artículo 123 Constitucional, que se refiere al régimen de exclusión, puesto que estos trabajadores se registrarán por sus propias leyes.

Con base en lo anterior, podemos determinar que los problemas que se suscitan entre los militares, marinos y cuerpos de seguridad pública, se ventilarán en los tribunales administrativos.

2.3.4. Responsabilidad Administrativa.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos es un tipo de responsabilidad en la que incurre un servidor público “por sus 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”.⁹³

Por lo tanto afirmamos que existe dos supuestos para que se presente la responsabilidad administrativa, el primero corresponde a que el servidor público afecte con sus actos u omisiones a la administración pública, el segundo supuesto es cuando el servidor público cause daño o perjuicio a un particular y que ello de lugar a una acción contra el servidor público.

El incumplimiento de las obligaciones señaladas con anterioridad en su capítulo, darán lugar a las sanciones que se regulan “en materia federal por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en materia local las leyes de Responsabilidades Administrativas, y en el Distrito Federal la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”.⁹⁴

De conformidad con estos ordenamientos, se puede presentar una queja o denuncia contra el servidor público ante la Secretaría de la Función Pública o en las contralorías internas, las cuales son unidades

⁹³Soberanes Fernández, José Luis. Voz, “Responsabilidad de los servidores públicos” en Enciclopedia Jurídica Mexicana..., Op. Cit, t. VI, pp.282-290.

⁹⁴Armida Reyes, José Raúl. Op.Cit. p. 327.

específicas que seguirán los procedimientos disciplinarios, siempre y cuando se advierta la posible responsabilidad con base en indicios que se desprendan de las quejas o denuncias.

Las sanciones aplicables pueden ser desde una amonestación privada o pública; Suspensión del empleo, cargo o comisión por un tiempo no menor a 3 días y no mayor a un año; Destitución; Sanción económica e Inhabilitación temporal.

Bajo estos supuestos el servidor público puede impugnar la resolución que le imponga una o varias sanciones de las ya mencionadas con anterioridad.

2.3.5. Responsabilidad Internacional.

Es considerada una institución que se produce cuando existe una violación a las normas de derecho internacional, y el Estado que ha causado el daño material o moral, debe reparar o satisfacer la situación.

De lo anterior podemos determinar la existencia de tres elementos de la responsabilidad internacional:

- Violación a la norma de derecho internacional
- Imputabilidad de la violación a un Estado
- Existencia de un daño moral o material.

Por violación entendemos la no observancia a un tratado, inmunidades y privilegios de los agentes diplomáticos determinados en los instrumentos firmados y ratificados por un Estado; dicha violación debe ser imputable a un Estado o a una organización internacional⁹⁵, es decir, estos

⁹⁵Extendemos aquí a las organizaciones internacionales la posibilidad de imputación, habiendo sido reconocida su personalidad para ser titulares de las obligaciones que se producen como resultado de una violación de derecho internacional, como lo

sujetos tienen capacidad para entender que su conducta lesiona los intereses de sus semejantes y por lo tanto son responsables de las consecuencias de su obrar.

Resulta importante mencionar que para el maestro Modesto Seara Vázquez en su libro de Derecho Internacional menciona que los individuos quedan excluidos de la responsabilidad internacional, en el sentido de que “no son responsables ellos mismos, sino el Estado cuya nacionalidad tienen”⁹⁶, insistiendo en que se debe marcar la diferencia que existe entre la responsabilidad internacional de la responsabilidad interna; comprendemos la postura del citado maestro, en virtud de que efectivamente a un particular no se le puede imputar la acción u omisión a la norma de derecho internacional, pero internamente como lo hemos visto con anterioridad las consecuencias de un acto como este, puede ser un supuesto dentro de la ley en materia de responsabilidades como las ya expuestas.

El fundamento de la responsabilidad internacional se encuentra en dos teorías, la primera corresponde a la falta o violación a la norma de derecho internacional y a la responsabilidad objetiva o de riesgo, es decir, a la existencia de un daño.

✓ Teoría de la falta, se supedita al hecho de que un Estado viole por acción u omisión la norma internacional, acreditando la violación a un deber internacional, lo cual resulta muy complicado y existe el problema de determinar cuál es el deber internacional; por lo que se ha señalado que deberá ser entendido como el deber de no dañar a otros.

✓ Teoría objetiva, se funda exclusivamente en el hecho de el daño se haya producido, la existencia de un nexo causal entre ese daño y el agente, y que se producirá un daño a cualquier norma de derecho internacional, lo anterior se justifica en dos presupuestos: la seguridad de no

reconocería la Corte Internacional de Justicia en el asunto referente a la muerte del conde Folke Bernadotte en Palestina.

⁹⁶Seara Vázquez, Modesto Derecho Internacional Público, 13ed, México, Porrúa, 1991, p352.

sufrir daños y cuando un Estado obtiene ventaja del daño causado, por lo que resulta justo que si goza de las ventajas, también sufra las consecuencias.

Por el momento solo nos limitaremos a explicar los dos tipos de responsabilidad internacional que existen:

1. Responsabilidad Inmediata consistente en que los Estados serán directamente responsables por violaciones cometidas por sus órganos de gobierno a las normas de este derecho internacional, o por las personas e instituciones que actúan bajo su mando, por ejemplo, el órgano legislativo puede incurrir en responsabilidad cuando promulga leyes contrarias a las normas de derecho internacional en virtud de que no cumplen con las obligaciones contraídas.

2. Responsabilidad mediata se presenta cuando el Estado indirectamente es responsable por los daños causados, en el caso de México serían las Entidades Federativas, toda vez que se encuentran en dependencia con el Estado, violando las normas internacionales, y por lo tanto debe de responder por dichos actos u omisiones.

Cuando se ha producido un daño como consecuencia de una violación a una norma internacional, el Estado responsable debe reparar en caso de que se trate de un daño material, en algunas ocasiones la reparación tiene un carácter típicamente penal, sin embargo, en tratándose de un daño moral el Estado debe dar una satisfacción que puede consistir en una excusa pública.

Para los propósitos de esta investigación resulta conveniente observar lo dicho con antelación, a la luz de lo que nuestro sistema mexicano nos ofrece en materia de derechos humanos mismos que se encuentran protegidos por instrumentos como lo son los tratados, y que hoy en día son considerados parte de lo que la doctrina llama Constitución ampliada.

Analizando lo anterior, resulta oportuno cuestionarnos sobre la posible viabilidad de que México incurra en algún tipo de responsabilidad

internacional, por ejemplo la inmediata, en virtud de que nuestro H. Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia de la Nación han emitido leyes y dictado criterios en materia de servidores públicos, que bajo un análisis serían cuestionados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como lo veremos próximamente al analizar el procedimiento disciplinario al que son sujetos los servidores públicos.

2.4. Diferencia entre Tratado, Convención y Declaración.

El concepto de tratado, lo hemos retomado directamente de la Convención de Viena de 1969, misma que en su punto dos de la primera parte refiere lo que debe de entenderse como:

“Un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.”⁹⁷

Teniendo claro lo anterior, podemos decir que el término “convención” o convenio internacional puede tener un significado tanto genérico como específico, como lo veremos a continuación:

“Convención como término genérico: en el apartado a) del párrafo 1 del artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia hace referencia a las “convenciones internacionales, sean generales o particulares” como fuente de derecho, además de la costumbre internacional y los principios generales del derecho internacional, y —como fuente secundaria— las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia”.⁹⁸

Por lo tanto el uso genérico del término “convención” abarca todos los acuerdos internacionales, de la misma forma que el término genérico “tratado”, es decir, convención es sinónimo de tratado.

⁹⁷Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969. terceravision.files.wordpress.com/2011/03/convencion_viena.pdf. 25 de Noviembre de 2012. 21:10hrs.

⁹⁸<http://www.un.org/spanish/documents/instruments/terminology.html> 10 de Febrero de 2013, 23:34hrs.

El derecho positivo también se suele denominar “derecho convencional”, para distinguirlo de otras fuentes de derecho internacional, como el derecho consuetudinario o los principios generales de derecho internacional.

Ahora bien, en el siglo pasado el término Convención se empleaba específicamente para los acuerdos bilaterales mientras que en la actualidad se utiliza generalmente para los tratados multilaterales formales con un gran número de partes.

Los instrumentos negociados bajo los auspicios de una organización internacional suelen denominarse convenciones o convenios, por ejemplo, la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969.

“Lo mismo ocurre con los instrumentos aprobados por un órgano de una organización internacional (por ejemplo, el Convenio de 1951 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, aprobado por la Conferencia Internacional del Trabajo, o la Convención de 1989 sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas).”⁹⁹

Por cuanto hace al término “declaración” se utiliza para designar distintos instrumentos internacionales. No obstante, las declaraciones no son siempre jurídicamente vinculantes.

Este término se usa a menudo deliberadamente para indicar que las partes no desean establecer obligaciones vinculantes sino simplemente dan a conocer determinadas aspiraciones. No obstante, también pueden constituir tratados en sentido genérico que han de tener carácter vinculante con arreglo al derecho internacional.

Por ello, es necesario establecer en cada caso si las partes tenían intención de crear obligaciones vinculantes.

⁹⁹Ibídem.

Algunos instrumentos denominados “declaraciones” no pretendían tener fuerza vinculante inicialmente, pero puede haber ocurrido que sus disposiciones coincidieran con el derecho consuetudinario internacional o que hayan adquirido carácter vinculante como derecho consuetudinario en una etapa posterior. Así ocurrió con la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Las declaraciones que pretenden tener efectos vinculantes se podrían clasificar del siguiente modo:

a) Una declaración puede constituir un tratado en sentido estricto.

b) Una declaración interpretativa es un instrumento que se anexa a un tratado con el fin de interpretar o explicar sus disposiciones.

c) Una declaración también puede ser un acuerdo informal respecto de una cuestión de menor importancia.

d) Una serie de declaraciones unilaterales pueden constituir acuerdos vinculantes. Un ejemplo típico son las declaraciones formuladas con arreglo a la cláusula facultativa del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, que crean vínculos jurídicos entre los declarantes, aunque no estén dirigidas directamente a cada uno de ellos.¹⁰⁰

2.4.1. Convención de Viena de 1969.

En los años 60`s se celebró una Conferencia Internacional reunida en Viena, con la base de un proyecto preparado durante más de quince años de trabajo, por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. Su objetivo fue codificar el derecho internacional consuetudinario de los tratados y desarrollar progresivamente el *iuscogens*.¹⁰¹

¹⁰⁰<http://untreaty.un.org/ENGLISH/guide.asp> 10 de Febrero de 2013, 23:34hrs.

¹⁰¹Es el artículo 53 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, define al *iuscogens* como el conjunto de normas imperativas de derecho internacional, establecidas por la comunidad internacional de Estados en su conjunto. Las cuales no pueden ser derogadas, salvo por otra norma del mismo rango. Cualquier tratado internacional contrario a una norma de *iuscogens* es nulo. Sus normas protegen valores esenciales compartidos por la comunidad internacional; es la encarnación jurídica de la conciencia moral de la sociedad internacional. Además de que sus normas generan obligaciones frente a todos los sujetos de la comunidad internacional,

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 21 de mayo de 1969, es un tratado multilateral que tuvo la virtud de regular las relaciones jurídicas entre los Estados de la comunidad internacional, con normas escritas que recogieron prácticas centenarias entre los Estados, muchas de ellas sin consagración escrita.

Nuestro país publicó en el Diario Oficial de la Federación del 14 de febrero de 1975, el Decreto de promulgación de la referida Convención, aunque es preciso mencionar que ese tratado todavía no entraba en vigor y por lo tanto no obligaba a ningún país.

Es hasta el 27 de enero de 1980 cuando entró en vigor y “se reunieron las primeras treinta y cinco ratificaciones. Por tanto, en esa fecha, también entro en vigor para nuestro país y, desde entonces México está obligado por dicha Convención”.¹⁰²

El artículo segundo de la multicitada Convención define al tratado como un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

Cuando las Naciones Unidas la firmaron previeron que era importante hacer valer los derechos, las acciones y los recursos ante un juez o árbitro.

Dicho instrumento consta de ocho partes y anexos, mismos que en su contenido contemplan una nota introductoria en la que se describe el reconocimiento a la importancia de considerar a los tratados como fuente del derecho, así como desarrollar progresivamente una cooperación internacional independientemente de su régimen, ya sea constitucional o social; además de

por lo que el alcance de la responsabilidad derivada de la violación de una norma imperativa es más amplio que la que surge de un ilícito común.

¹⁰² Arellano García, Carlos. México aceptó mayor rango de la norma internacional, El Sol de México, 11 de mayo de 2009.

señalar los principios que por estar universalmente reconocidos deberán observarse al momento de celebrar un tratado.

Por otro lado encontramos el procedimiento para la celebración y entrada en vigor de los tratados; la observancia, aplicación e interpretación de los tratados; enmienda y modificación de los tratados; nulidad, terminación y suspensión de los tratados; disposiciones diversas como la responsabilidad internacional, las relaciones diplomáticas, consulares y la celebración de tratados, así como el procedimiento en caso de un Estado agresor; Depositarios, notificaciones y registro de instrumentos y las disposiciones finales que se refieren a la firma, ratificación, adhesión y entrada en vigor de los tratados.

Posteriormente analizaremos el contenido de los artículos que vinculan a México, mismos que nos hacen reflexionar sobre la posible supremacía del derecho internacional sobre el derecho nacional del país, asimismo expondremos la solución que ha externando nuestro máximo Tribunal con facultades de interpretación.

2.4.1.1. Teoría de la Jerarquía Normativa.

La cuestión relativa a la jerarquía de las normas tiene que ver con la determinación de su origen, esto es, analizar en donde reposa la unidad de las mismas.

Para Bobbio, el fundamento de validez de las disposiciones jurídicas, nos permite distinguir entre un ordenamiento simple y uno complejo. En el primer caso, se nos presentan las normas como producto de un poder soberano u originario; y el segundo supuesto, como resultado de diversas fuentes.¹⁰³ Con relación al tema, se estudiarán las tesis de Adolf Merkl, Kelsen y Hart sobre la jerarquía de los sistemas jurídicos, y finalmente las posturas más destacadas sobre la legitimidad de la norma fundamental.

¹⁰³Bobbio, Norberto. Teoría General del Derecho, 2ª reimp. (trad. De Eduardo Roza Acuña), Madrid, Debate, 1990,p165.

La tesis de Merkl establece que el orden jurídico es una serie de preceptos escalonados¹⁰⁴, señalando que cada sistema normativo tiene un orden jerárquico, comenzando con las normas constitucionales, seguido de las normas ordinarias y reglamentarias para concluir con las normas individualizadas. El ordenamiento jurídico tiene un límite superior que es la norma fundamental y otro inferior integrado por actos de ejecución, como lo son los decretos y circulares.

La visión de Kelsen no diserta mucho de la anterior, toda vez que el jurista vienés, considera la existencia de la unidad en el orden jurídico, de la cual existe una serie escalonada de normas supra y subordinadas, que se representan de la siguiente forma: El grado supremo es la Constitución, de la cual dimana la legislación; el grado inmediato lo constituyen las normas generales creadas por el procedimiento legislativo o consuetudinario.

Mientras que en la postura de Hart, se determina que en los sistemas jurídicos la norma fundamental es el producto de la combinación entre normas primarias, es decir, las que imponen deberes para que los destinatarios hagan u omitan acciones¹⁰⁵; y las secundarias que se encargan de regular la creación, modificación, derogación o extinción de normas jurídicas que pueden ser: de reconocimiento, de cambio y de adjudicación, lo que permite concebir a un sistema jurídico como un producto de hechos sociales.

En nuestro país impera la teoría sostenida por el ilustre jurista Kelsen, en donde se determina que la base de toda la legislación se encuentra en la Constitución, a la cual también se le ha denominado Norma Fundamental, misma que se encuentra legitimada debido a que en ella reposa la unidad del sistema jurídico, “porque la norma fundante básica dispone, que tal poder es el conjunto de fuerzas políticas que tomando ventaja en un momento histórico determinado, instauran un nuevo ordenamiento jurídico y así, Kelsen definiendo al Derecho como un ordenamiento coercitivo, hace reposar la

¹⁰⁴Jiménez Moles, María Isabel. Op. Cit. p.198

¹⁰⁵Ibid. p.200

legitimidad de la norma fundamental, en la aplicación de la fuerza regulada por disposición de la fundante básica”.¹⁰⁶

2.4.1.2. Teoría de la Supremacía Constitucional en México.

La teoría constitucionalista clásica en el sistema jurídico mexicano parte de la visión de la corriente denominada positivista, misma que como lo hemos vislumbrado con antelación, determina que la norma suprema es la base de la cual dimanaban otras leyes, reglamentos, acuerdos y circulares, además de que los tratados deben encontrarse de manera complementaria y armonizados conforme al contenido de dicha norma fundamental.

México consideró la necesidad de seguir la visión de los ilustres juristas Adolf Merkl y Hans Kelsen, sin embargo al estimar un régimen jurídico exterior, es decir, una comunidad internacional, se omitió precisar la ubicación jerárquica de los tratados, puesto que su inclusión en nuestro ordenamiento adquiere vital importancia, en virtud de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, al artículo 1º Constitucional, el cual pretendía:

- “1.Modificar la denominación del artículo 1º del Título Primero de la Constitución, con el objetivo de incluir el término Derechos Humanos.**
- 2.-Fortalecer el reconocimiento de los derechos humanos como derechos inherentes al ser humano y por lo tanto hacer manifiesto el deber de protegerlos por parte del Estado.**
- 3. Hacer efectiva la aplicación de los derechos humanos tutelados en los tratados internacionales.**
- 4.Revisar la jerarquía constitucional de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.**
- 5. Proponer en que caso de suspensión de garantías, sea solamente el Congreso de la Unión quien la apruebe.**
- 6. Establecer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación revise, de oficio, la constitucionalidad de los decretos que emita el Ejecutivo, durante la mencionada suspensión de derechos.**
- 7. Establecer explícitamente las garantías que estarían sujetas de suspensión.**

¹⁰⁶Bobbio, Norberto. Op.Cit. p 202.

8. Reconocer el deber de respetar la garantía de audiencia en todos los supuestos, incluyendo el de la expulsión de extranjeros.

9. Establecer la protección de los derechos humanos como uno de los principios rectores de política exterior mexicana.

10. Fortalecer los mecanismos judiciales de protección de los derechos humanos, ampliando la competencia en materia de juicio de amparo”.¹⁰⁷

Logrando que se cambiara “La denominación en la parte dogmática de la Constitución, ya que la misma tiene lugar gracias a que la tendencia mundial adoptada por la teoría constitucional moderna es la incorporación de los derechos humanos a ésta, lo cual obliga al Congreso de la Unión a realizar un esfuerzo por actualizar nuestra Carta Magna en dicha materia.”¹⁰⁸

Ahora bien, como observamos existen algunos puntos de la reforma que nos hemos tomado la libertad de resaltar debido a su alto contenido a favor de la protección en materia de derechos humanos, para que a la hora de someter a proceso a una persona y emitir su resolución, el contenido de estos derechos se satisfagan, acatando así lo que conocemos como control ex officio de la convencionalidad a favor de la persona sujeta a proceso¹⁰⁹.

Mucho se ha debatido al respecto de la jerarquía que deben de tener los tratados en relación de nuestra legislación, para resolver tal controversia se acudió a la Suprema Corte, la cual en primer plano determino lo siguiente:

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente

¹⁰⁷ <http://132.247.1.49/pronaledh/images/stories/dictamensenado.pdf>. 11 de Noviembre de 2011 15:30hrs.

¹⁰⁸ Ríos Ruiz, Alma de los Ángeles. “Efectos de la Reforma al artículo 1º Constitucional, la importancia de los tratados en materia de Derechos Humanos, División de Universidad Abierta y Educación a Distancia Facultad de Derechos UNAM, Revista AmicusCuriae (año VI número 6),2011.

¹⁰⁹ Consistente en la obligación de que todas las autoridades del país al emitir una resolución deben observar los tratados en materia de derechos humanos a favor de la persona que se encuentra sujeta a un proceso, aunque no se hayan hecho valer en su escrito de defensa, lo cual tiene como primicia que los juzgadores deben conocer de todos los tratados firmados y ratificados por México en la materia.

en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que

considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.¹¹⁰

Lo que se podemos observar es que se habló genéricamente de los tratados, no se cuestionó la materia que tratasen, e incluso no se atendió al punto de vista de los doctrinarios del derecho, entre ellos el Mtro. Carlos Arellano García, el cual flexiona sobre esta situación cuestionando lo siguiente:

“Siendo sabedores, el Presidente mexicano y los senadores de la República, que es indispensable que los tratados internacionales estén de acuerdo con la Constitución, no tuvieron empacho en suscribir y ratificar la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Dentro de dicho texto, se adoptó la tesis monista internacionalista que da supremacía a la norma jurídica internacional sobre las normas jurídicas internas, incluyendo aquellas que tuviesen la calidad de constitucionales. Por tanto, al convertirse nuestro país en Alta Parte Contratante de esa Convención, dejó de lado, en lo internacional, su postura monista nacionalista, consagrada en el artículo 133 constitucional.

Lo anterior trae como consecuencia, que en México exista una discrepancia muy relevante. En su Derecho interno plasma la supremacía de la norma jurídica constitucional interna sobre la internacional y en la norma jurídica internacional de la Convención admite la supremacía de la norma jurídica internacional.

Se corrobora la supremacía de la normatividad internacional, sobre la norma jurídica interna, aun la constitucional, con la simple lectura de lo que dispone la referida Convención de Viena.”¹¹¹

¿Qué tan cierto resulta lo planteado por el profesor en cuestión?, para corroborar su dicho procederemos a realizar el análisis del

¹¹⁰Época: Novena Época, Registro: 192867, Instancia: PLENO, Tipo Tesis: Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Localización: Tomo X, Noviembre de 1999, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. LXXVII/99, Pag. 46Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."

¹¹¹<http://www.oem.com.mx/oem/notas/n1157453.htm> 25 de Noviembre de 2012. 20:53hrs.

contenido de dicha Convención, comenzando con los artículos 26, 27 y 46, mismos que literalmente señalan:

"Artículo 26. PACTA SUNT SERVANDA. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe."¹¹²

"Artículo 27. EL DERECHO INTERNO Y LA OBSERVANCIA DE LOS TRATADOS. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su Derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46."¹¹³

"Artículo 46. DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO CONCERNIENTES A LA COMPETENCIA PARA CELEBRAR TRATADOS. 1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su Derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su Derecho interno. 2. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe."¹¹⁴

Desde nuestro particular punto de vista coincidimos con el autor en comento, cuando considera que México admitió expresamente, a través de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la supremacía de la norma jurídica internacional sobre la norma jurídica interna, aun cuando ésta sea de carácter constitucional, en contravención con el Código Político Fundamental; Considerando que tal circunstancia no libera a nuestro país de los compromisos internacionales contenidos en tratados, ni de la responsabilidad que puede surgir por su incumplimiento.

¹¹² Convención de Viena Sobre el derecho de los Tratados, U.N, Doc A/CONF.39/27 (1969),155 U.N.T.S. 331,entered into forcé January 27, 1980.

¹¹³ *Ibíd.*

¹¹⁴ *Ibíd.*

2.4.1.3. Jerarquía Normativa frente a los Tratados en materia de Derechos Humanos ratificados por México.

La multicitada reforma en materia de derechos humanos ha considerado a los tratados, convenciones y declaraciones como parte de lo que los doctrinarios hemos denominado Constitución Ampliada, como se menciona a continuación:

“TRATADOS INTERNACIONALES. SU APLICACIÓN CUANDO AMPLÍAN Y REGLAMENTAN DERECHOS FUNDAMENTALES. Conforme al artículo 133 constitucional, la propia Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Ahora bien, cuando los tratados internacionales reglamentan y amplían los derechos fundamentales tutelados por la Carta Magna, deben aplicarse sobre las leyes federales que no lo hacen, máxime cuando otras leyes también federales, los complementan”.¹¹⁵

Por lo que resulta necesario mencionar que el artículo 133 Constitucional “sienta las bases para acceder al sistema institucionalizado de derechos humanos iniciando con la **tercera etapa**¹¹⁶ del Derecho Internacional de Derechos Humanos, en donde a raíz de la creación de la ONU y organismos internacionales, se logra la tutela y defensa de los derechos humanos a través de procedimientos ventilados ante estos organismos de defensa por violaciones a derechos fundamentales”.¹¹⁷ Lo anterior en virtud de que México se encuentra obligado con la comunidad mediante instrumentos de carácter internacional.

¹¹⁵Época: Novena Época, Registro: 180431, Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, Tipo Tesis: Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Localización: Tomo XX, Septiembre de 2004Materia(s): Administrativa, Tesis: I.4o.A.440 A, Pag. 1896

¹¹⁶Nosotros hemos considerado que en cuanto hace a la materia de servidores públicos, resulta aplicable la protección a los derechos humanos de primera generación, puesto que se refiere a la igualdad, vida y libertad de los seres humanos; para más información véase: Aguilar Cuevas, Magdalena, Las Tres Generaciones de los Derechos Humanos en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr20.pdf> .

¹¹⁷ Huber Olea y Contro, Jean Paul. El proceso electoral (Derecho del proceso electoral), Porrúa, México, 2006,p. 108- 109.

Se sugiere que en este apartado se resuelva la prevalencia del derecho internacional sobre el nacional en materia de derechos fundamentales, debido a que regularmente los instrumentos internacionales, sin distinguir su materia, contienen una cláusula por la que los Estados contratantes se obligan a adecuar su legislación interna al contenido del tratado, y considerando la existencia del principio de pacta sunt servanda, necesariamente deberán adaptarse tales legislaciones a ellos, bajo pena de incumplimiento, dado el principio de buena fe que implica que nadie realiza un acto jurídico para incumplirlo.

Asimismo debemos señalar la decisión política fundamental de la nación frente a la dignidad humana, su reconocimiento y garantía, así como realizar un señalamiento respecto a la interpretación de dichos instrumentos, considerando lo siguiente:

“En la interpretación de las normas relativas a derechos humanos de la Constitución y de los tratados internacionales se actuara <<favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia>>. El lector podría deducir que prevalecerán las normas que otorgue mayor protección a los individuos, aunque no faltarán argumentos que nieguen a ese texto tan amplio y pertinente alcance y supongan que apenas se refiere a la posibilidad de optar por la interpretación más conveniente de una misma norma”¹¹⁸

A lo largo de este capítulo nos hemos dado a la tarea de externar el reconocimiento que debe hacerse a los derechos humanos consagrados en diversos instrumentos, debido a que todos los seres humanos deben gozar de los mismos por el solo hecho de ser hombres, sabemos que esto a la luz del ius naturalismo no resulta difícil de comprender, sin embargo, para el derecho positivo es menester el reconocimiento expreso en virtud de que los derechos humanos consagrados en tratados amplían su contenido y deben ubicarse al mismo nivel de nuestra norma suprema, por lo que fortalece nuestra opinión el criterio que ha sostenido el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al afirmar:

¹¹⁸García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez Julieta. La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011), Porrúa, México, 2011, p.204.

TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE A NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN. Los tratados o convenciones suscritos por el Estado mexicano relativos a derechos humanos, deben ubicarse a nivel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dichos instrumentos internacionales se conciben como una extensión de lo previsto en esa Ley Fundamental respecto a los derechos humanos, en tanto que constituyen la razón y el objeto de las instituciones. Por lo que los principios que conforman el derecho subjetivo público, deben adecuarse a las diversas finalidades de los medios de defensa que prevé la propia Constitución y de acuerdo con su artículo 133 las autoridades mexicanas deben respetarlos, por lo que bajo ninguna circunstancia pueden ser ignorados por ellos al actuar de acuerdo a su ámbito competencial.¹¹⁹

Ahora bien, los derechos humanos que han adquirido el carácter de garantía, como todo derecho posee límites, mismos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado:

GARANTIAS INDIVIDUALES.EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA. De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados.¹²⁰

Lo anterior, es debido a que en el derecho internacional y el derecho constitucional considera que los derechos humanos deben tener límites legítimos cuando se actualice el supuesto de Estado de excepción, en el que los gobiernos están autorizados para restringir o suspender temporalmente

¹¹⁹Época: Novena Época, Registro: 164509, Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DECIMO PRIMER CIRCUITO, Tipo Tesis: Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Localización: Tomo XXXI, Mayo de 2010, Materia(s): Común, Tesis: XI.1o.A.T.45 K , Pág. 2079

¹²⁰Tesis: P./J. 130/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 170740, PLENO, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, Jurisprudencia(Constitucional), Pág. 8.

el ejercicio de estos derechos, “no pudiendo afectar a los consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 27)¹²¹, como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 4).”¹²²

Hablando de la Convención Americana de Derechos Humanos, procederemos a ver su contenido y valoraremos su incursión en el derecho de nuestro país.

2.4.1.4. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, Costa Rica).

Suscrita tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José en Costa Rica, entró en vigencia el 18 de julio de 1978. Es considerada una de las bases del Sistema interamericano.

Los Estados partes en esta Convención se han comprometido a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a todas las personas que estén sujetas a su jurisdicción, sin discriminación alguna.

Si el ejercicio de tales derechos y libertades no estuviese garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes están obligados a adoptar medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlos efectivos.

¹²¹La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

¹²²<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1094/15.pdf> 12 de Agosto de 2012, 14:30 hrs.

Además, establece la obligación para los Estados partes, el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

Con el fin de salvaguardar los derechos esenciales del hombre en el continente americano, la Convención instrumentó dos órganos competentes para conocer de las violaciones a los derechos humanos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

"A la fecha, veinticinco naciones se han adherido a la Convención: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Trinidad y Tobago denunció la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por comunicación dirigida al Secretario General de la OEA, el 26 de mayo de 1998"¹²³

En cuanto hace a nuestro país se reconocen como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62,1 de la misma, a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte solamente será aplicable a los hechos o a los actos jurídicos posteriores a la fecha del depósito de esta declaración, por lo que no tendrá efectos retroactivos, asimismo, la competencia se hace con carácter general y continuará en vigor hasta un año después de la fecha en que los Estados Unidos Mexicanos notifiquen que la han denunciado.(Firmado el 16 de diciembre de 1998).

¹²³ <http://www.corteidh.or.cr/historia.cfm> 18 de Noviembre de 2012, 15:00hrs

(Declaraciones interpretativas y reserva hechas al ratificar la Convención)

“El instrumento de adhesión se recibió en la Secretaría General de la OEA el 24 de marzo de 1981, con dos declaraciones interpretativas y una reserva. Tal reserva se notificó conforme a las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, suscrita el 23 de mayo de 1969. El plazo de 12 meses desde la notificación de la misma se cumplió el 2 de abril de 1982, sin objeciones.”¹²⁴

El texto original de las declaraciones y reservas¹²⁵ es el siguiente:

Declaraciones Interpretativas: Con respecto al párrafo 1 del Artículo 4, considera que la expresión "en general", usada en el citado párrafo, no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida "a partir del momento de la concepción" ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados.

Por otra parte, es el concepto del Gobierno de México que la limitación que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que todo acto público de culto religioso deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, es de las comprendidas en el párrafo 3 del Artículo 12.

Reserva: El Gobierno de México hace Reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del Artículo 23 ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 130, dispone que los Ministros de los cultos no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

¹²⁴Ibidem.

¹²⁵http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm, 25 de Agosto de 2012, 15:00hrs.

Con fecha 9 de abril de 2002, el gobierno de México notificó a la Secretaría General su intención de retirar parcialmente las declaraciones interpretativas y reserva, subsistiendo en los siguientes términos:

Declaración interpretativa: Con respecto al párrafo 1 del Artículo 4 considera que la expresión "en general" usada en el citado párrafo no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida "a partir del momento de la concepción", ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados.

Reserva: El Gobierno de México hace Reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del Artículo 23, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 130, dispone que los Ministros de los cultos no tendrán voto pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

Dicho lo anterior, pasaremos al análisis del contenido de nuestra Convención, comenzaremos señalando que consta de once capítulos que se dividen en 82 artículos, mismos que contemplan los siguientes rubros: Deberes de los Estados y Derechos Protegidos, Derechos Civiles y Políticos; Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Suspensión de Garantías, Interpretación y Aplicación; Deberes de las Personas; De los Órganos Competentes; La Comisión Interamericana de Derechos Humanos; La Corte Interamericana de Derechos Humanos; Disposiciones Comunes; Firma, Ratificación, Reserva, Enmienda, Protocolo y Denuncia; Disposiciones Comunes y Disposiciones Transitorias.

Ahora bien, en el artículo 8 de la multicitada Convención se señalan las garantías judiciales de las cuales retomaremos las que nos sirven para determinar que existe una violación flagrante en el procedimiento disciplinario al que se encuentran sujetos los servidores públicos, puesto que el incumplimiento de estas disposiciones pueden colocar a México en el supuesto de responsabilidad internacional:

“1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;

c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.”¹²⁶

Analizado lo anterior hemos reflexionado sobre la necesidad de que exista la igualdad de partes dentro del procedimiento disciplinario, así como contemplar la figura de un defensor de oficio, la presunción de inocencia de los sujetos a este procedimiento, asimismo cuestionamos la eficacia que tienen los recursos en materia de responsabilidades, y el respeto al principio de seguridad jurídica al determinar en el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el hecho de que se ejecute la sentencia inmediatamente que ser dictada por el Órgano Interno de Control, sin que medie recurso alguno.

¹²⁶Ibídem.

CAPÍTULO TERCERO.

PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

“La responsabilidad es el saber siempre lo que hay que hacer, pero sin dejar atrás tus principios”.
Peter Ustinov

3. Secretaría de la Función Pública.

La Secretaría de la Función Pública, operó a partir del 12 de abril de 2003¹²⁷, la misma depende de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del Poder Ejecutivo Federal y se encargaría de vigilar que los servidores públicos federales se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones, sancionaría a los que no lo hacen; promovería el cumplimiento de los procesos de control y fiscalización del gobierno federal, dirigiría y determinaría la política de compras públicas de la Federación, coordinaría y realizaría auditorías sobre el gasto de recursos federales, coordinaría procesos de desarrollo administrativo, gobierno digital, opera y encabezaría el Servicio Profesional de Carrera y la labor de los órganos internos de control en cada dependencia del gobierno federal así como evaluarla gestión de las entidades, también a nivel federal.¹²⁸

Sus antecedentes datan de 1982 año en que se planteó la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el Sector Público. Para ello, fue presentado ante el Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó la iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre del mismo año, dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; con el propósito de integrar en esta Dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas.

¹²⁷ <http://fox.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/?contenido=5021&pagina=382> 13 de febrero de 2013, 12:00 hrs.

¹²⁸ <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp.html> 13 de febrero de 2013, 14:15hrs.

Posteriormente, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, modificándose el nombre de la Dependencia -para denominarse, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo- y se le dotó de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.

En otro orden de ideas, es conveniente destacar que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se adoptó como línea de acción de las actividades del Ejecutivo Federal en materia de control, promover la probidad y rendición de cuentas como elemento esencial del Proceso de reforma del Estado.

“El Reglamento Interior fue objeto de otra reforma - D.O.F. del 4 de septiembre de 2000- cuyo propósito fundamental fue el de otorgar el carácter de autoridad a determinadas Direcciones Generales Adjuntas y de Área, tanto de la Contraloría Interna como de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, para que coadyuvaran con éstas en la instrumentación de algunas etapas del procedimiento administrativo disciplinario a que se refiere la abrogada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que las mismas sean reconocidas con dicho carácter ante los tribunales correspondientes”¹²⁹.

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

“El 30 de mayo de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el cual prevé como uno de sus objetivos rectores el de abatir los

¹²⁹ <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/mision/antecede.htm> 13 de febrero de 2013, 14:30hrs.

niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y al desempeño de la Administración Pública Federal, puesto que se pretende promover el mejoramiento de la gestión gubernamental y prevenir conductas irregulares de los servidores públicos en la prestación de sus servicios, así como dotar a la autoridad de mayores elementos jurídicos para sancionar actos indebidos, el Gobierno Federal impulsó la expedición y reformas de diversos ordenamientos, entre ellos, el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo”.¹³⁰

Posteriormente, con fecha 27 de mayo de 2005 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, mediante el cual se reestructuran algunas unidades administrativas de la Secretaría y se reordenan y precisan las facultades de las mismas.

En este sentido, el pasado 15 de noviembre de 2012 se dio a conocer que el presidente Enrique Peña Nieto, presentó una iniciativa que creara una Comisión que sustituirá a la actual Secretaría de la Función Pública, y se llamará Comisión Nacional Anticorrupción, la cual será un organismo que tendrá plena autonomía, actuando de oficio o por denuncias y su función no estará impedida por el secreto bancario; resulta menester mencionar que aún no existe ley que reglamente su actuar.

En resumen podemos destacar la evolución histórica del combate contra la corrupción y revisión del actuar de la administración pública, mismo que se presenta en el siguiente cuadro:

¹³⁰ http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_mex_sc_anex18.pdf 13 de febrero de 2013, 16:00hrs.

AÑO	ANTECEDENTES ¹³¹
1982	Se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF)
1998	Se crea la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda.
2000	Se crea la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal
2002	Se reforma a la SECODAM para convertirla en la Secretaría de la Función Pública
13/MARZO/2002	Entra en vigor la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
2004	Se crea la Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción en el Servicio Público Federal (FECCSPF) de la PGR.
11/JULIO/2012	Se promulga la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.

¹³¹ <http://www.animalpolitico.com/2012/11/pena-propone-desaparecer-la-sfp-y-sustituirla-por-la-comision-nacional-anticorrupcion/> 1 de enero de 2013, 18:00 hrs.

3.1. La Facultad Sancionadora.

Podemos entenderla como aquella potestad que tiene una autoridad para sancionar conductas que atenten contra la norma jurídica, previo cumplimiento del debido proceso y con la finalidad de disciplinar a los integrantes de la Administración Pública que incurran en responsabilidad, consistiendo estas sanciones en la privación ya sea de un bien , un derecho, o la imposición de un deber, sin que puedan concretarse en la privación de la libertad, dado que la misma está vedada para la función administrativa.¹³²

Al respecto es posible identificar la facultad disciplinaria a partir de la estructura del sistema de responsabilidades estipulado en el Título Cuarto de la Constitución, en virtud de la figura del superior jerárquico, mismo al que se le otorgó esta facultad, debido a que podía castigar las conductas de los servidores públicos que afecten el debido funcionamiento de la administración pública.

El ejercicio de esta facultad presenta complicaciones, sobre todo en materia laboral en virtud de “la coexistencia de los regímenes laboral y administrativo en materia disciplinaria que ha generado dificultades de comprensión, toda vez que la regulación laboral incluye, por naturaleza propia la facultad de corregir a los trabajadores a favor del patrón (público o privado), por lo que se pretende excluir de la materia administrativa todo el aspecto disciplinario, para concluir que sólo las normas que rigen la relación prestacional (contrato, contrato ley, Código Civil, Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo, Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado) pueden establecer los aspectos Disciplinarios”.¹³³

¹³² <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/potestad-sancionadora/potestad-sancionadora.htm> 13 de marzo de 2013, 18:30hrs.

¹³³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Porrúa, 2011, p. 149.

Actualmente y debido a reformas estructurales operadas en la legislación vigente, el ejercicio de esta facultad se ha consagrado en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que en su primer párrafo dice:

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

De lo anterior se desprende que estos órganos serán los encargados de la facultad disciplinaria en la Administración Pública Federal, y los procedimientos para la aplicación de sanciones de naturaleza administrativa exclusivamente, posteriormente y una vez agotada la instancia recurrente, se podrá anular o confirmar la legalidad de la resolución que emita el Órgano Interno de Control en materia de responsabilidades administrativas a través de la vía jurisdiccional a cargo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3.2. El Superior Jerárquico.

En el ordenamiento de 1982 que reguló la Responsabilidad de los Servidores Públicos, se contempló esta figura, puesto que se aclaraba que superior jerárquico era la denominación que se daría al titular de una dependencia, pero jamás mencionó lo que se entendería por dependencia.

Por tal motivo procederemos a analizar lo que debe entenderse por dependencia, para ello nos remitiremos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo segundo señala que en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de sus negocios del orden administrativo encomendados al Ejecutivo Federal habrá dependencias de la administración pública centralizada y menciona a las Secretarías de Estado y Consejerías Jurídicas como tales; entonces si las dependencias son las Secretarías de Estado, el superior jerárquico será el titular de las mismas y por

lo tanto las Secretarías son administrativamente organismos públicos desconcentrados.

Ahora bien, la labor de este superior consistía en la imposición de sanciones disciplinarias, toda vez que el ejercicio de estas funciones requiere de una autoridad que cumpla con las tareas que le fueran asignadas, en virtud de que “sería ilógico que a una autoridad le otorgarán atribuciones sin el poder suficiente para su cumplimiento”¹³⁴.

Se admitió que en toda organización existiera una potestad de corrección o disciplina que los individuos u órganos competentes, conforme a las reglas de derecho, tengan la facultad de prevenir, sancionar las faltas cometidas por los miembros de la misma, a efecto de que se realice la finalidad para lo que fue creada.

Así que en los numerales 3 y 11 de la entonces Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establecieron los órganos competentes para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de deberes; Por cuanto hace al Poder Ejecutivo Federal, su facultad disciplinaria se encuentra delegada en las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades, aunque en la estructura del sistema disciplinario, el poder sancionador está concentrado en el Secretario de la Función Pública, debido a que es la persona que nombra a los contralores internos y a los titulares de las aéreas de auditoría, quejas y responsabilidades, mismos que dependen funcionalmente de él, en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Sin embargo, independientemente de que en cada uno de los Poderes de la Unión existiera un superior jerárquico, siempre resulta necesario que esta figura se encuentre presente en cualquier otra organización, por ser la persona facultada para imponer las sanciones disciplinarias sobre los empleados.

¹³⁴Ibíd. p. 151.

Un cambio trascendental se presentó con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en cuanto a la prevención, control y sanción de los actos de corrupción, puesto que se “actualizó el nombre de la Secretaría y se eliminó el término “superior jerárquico”, porque se pretendía la reestructuración del sistema de control interno del Poder ejecutivo, aprovechando todos los recursos asignados a las contralorías internas y dotarlas de autonomía necesaria para el mejor desarrollo de su función”¹³⁵.

En atención a lo anterior, es dable concluir que las contralorías siendo órganos de vigilancia y de control interno dependiente de la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que tenía a su cargo verificar el cabal desarrollo de las dependencias y entidades de la Administración Pública, fue necesario dotarlas de autonomía funcional, debido al impacto de la mencionada reforma, misma que trajo como consecuencia:

“que estos órganos formarán parte de la estructura de las dependencias y entidades por lo que se reservó la facultad para nombrar a su titular y sus demás altos funcionarios a la SECODAM, esto se mostró como una desventaja debido a que no obstante de que las contralorías internas son autoridades que forman parte de organismos, desvirtúan la naturaleza de la organización jerárquica, que es un vínculo que da cohesión a la estructura administrativa, puesto que aunque el órgano forma parte de la dependencia o entidad, su titular carece de los poderes propios de una relación jerárquica, fundamentalmente de los nombramientos, decisión, revisión y sanción”.¹³⁶

Nosotros consideramos que no es atinado suprimir la figura del superior jerárquico en virtud de que en materia penal por ejemplo, se contempla la obediencia legítima o jerárquica, consistente en dar cumplimiento a la voluntad de otro y en materia administrativa, es el superior jerárquico el que asume la responsabilidad última de las decisiones, aunado al hecho de que existe la llamada competencia por jerarquía que va desde el titular del Ejecutivo hasta quien realiza la voluntad unilateral de la

¹³⁵Ibíd., p.158 -159.

¹³⁶Ibídem.

administración pública, misma que se concreta en el llamado acto administrativo.

En la esfera penal se considera una circunstancia eximente de responsabilidad penal, el haber cometido el hecho punible a causa del cumplimiento de una orden superior, es decir, la obediencia que le debe el subordinado al superior en virtud de una disposición legal o constitucional, que establezca el vínculo de subordinación y supra ordenación.

Se acepta siempre que la orden provenga de autoridad competente, que el agente este obligado a cumplirla y que no sea contrario al código penal. Si la orden envuelve un delito, son responsables quien la dio y quien la ejecuta, aunque este último obra sin dolo pero si con culpa.

Hay tres situaciones extremas en las que una persona no se puede ver motivada por la norma y por lo tanto no puede exigírsele obediencia al derecho:

- Estado de necesidad.
- Miedo insuperable.
- Encubrimiento de parientes.

3.2.1. Contralorías Internas u Órganos Internos de Control.

Las contralorías internas fueron concebidas en el actual sistema de responsabilidades como parte de la estructura de las dependencias, son las encargadas de llevar a cabo las funciones de vigilancia, control y aplicación de las sanciones, por las responsabilidades en las que incurran los servidores públicos.

Inicialmente se les ubicó junto al más alto nivel de las Dependencias, generalmente adscritas al titular de cada Secretaria o Departamento, posteriormente y debido al cambio de política, estos órganos fueron ubicados en el ámbito de las Oficialías Mayores, bajando de nivel y de funciones convirtiéndolos en órganos auxiliares de oficialía y dirección de

administración, por ende se les limitó con base en los reglamentos interiores de las dependencias.

Fue el 25 de Diciembre de 1996¹³⁷ cuando se reformó la estructura organizacional en la Administración Pública y a las Contralorías internas se les otorgó el carácter de autoridad y se les doto de autonomía para emitir sus resoluciones, sin embargo se les hizo depender estructuralmente y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública antes denominada SECODAM, con lo cual dejaron de ser un eficaz instrumento de prevención y sanción de conductas irregulares, dada la dicotomía estructural y presupuestal, recordemos el popular dicho: “no se puede estar bien con Dios y con el Diablo”, este cambio también repercutió en la denominación de las Contralorías Internas para constituirse y denominarse como Órganos Internos de Control.

“Se les otorgo competencia para imponer las sanciones económicas y eliminar por innecesarias, la diferencia entre sanciones mayores y menores; además de que se suprimió el requisito de que la sanción fuera impuesta por acuerdo del superior jerárquico”.¹³⁸

Actualmente encontramos a esta instancia regulada en los artículos 4, 5 y 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y anteriormente la podíamos hallar en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; donde se le consideraba parte de la estructura organizacional de vigilancia y en el ámbito Paraestatal, es el conducto por el que la Secretaria de la Función Pública tiene la posibilidad de verificar el cumplimiento de las normas que regulan el desempeño de las funciones de las Dependencias y sancionar su incumplimiento.

Por lo tanto, las contralorías u órganos internos de control aun tienen la facultad de imponer sanciones, una vez que se desahogue el procedimiento administrativo de responsabilidad, sin que necesite la autorización del Oficial Mayor o del Titular de la Dependencia.

¹³⁷<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/informativo/secodam.pdf> 5 de Marzo de 2013, 20:30 hrs.

¹³⁸Delgadillo Gutiérrez. Luis Humberto. Op.Cit.p.159

3.3. Queja y Denuncia.

El fundamento jurídico de las quejas y denuncias deviene de la Constitución, puesto que en su artículo 8º, menciona que las autoridades deberán respetar el ejercicio del derecho de petición¹³⁹, dando respuesta a la misma; ahora bien y en cumplimiento a lo anterior, “la Secretaría de la Función Pública en el ámbito de su competencia, vigilará la atención de todas aquellas peticiones que presenten los particulares o servidores públicos.”¹⁴⁰

Las quejas o denuncias contra los servidores públicos deberán presentarse de conformidad con las normas y procedimientos establecidos por la aún existente Secretaria de la Función Pública o bien, en las contralorías que se encuentran en todas las dependencias y entidades de la administración pública, éstas deben de contener datos e indicios que permitan advertir la resunta responsabilidad del servidor público.

La **Queja** se presenta por una persona física o moral a quien la conducta u omisión del servidor público la causa agravio. “Es la manifestación de la persona mediante la cual hace del conocimiento a la autoridad, actos u omisiones de los servidores públicos contrarios a los principios que rigen la administración pública, y que le significan una afectación directa a sus intereses como gobernados”.¹⁴¹

Denuncia es la manifestación de la persona mediante la cual hace del conocimiento a la autoridad, actos, omisiones de los servidores públicos que repercuten en la adecuada marcha de la administración pública, pero que no significan afectación directa a sus intereses como gobernados. “Es

¹³⁹ *Para definir a la petición, hemos considerado al doctrinario Álvarez Carreño en razón a que nos indica que es toda propuesta que explícita o implícitamente se derive de la presentación de sugerencias, iniciativas o peticiones sobre la mejora de la estructura, funcionamiento y personal de los servicios administrativos, así como de quejas y reclamaciones que se formulen sobre la irregularidad o anormalidad en la actuación de cualquier órgano o servicio público.

¹⁴⁰Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos, Proceso de Atención Ciudadana, Secretaría de la Función Pública, México, 2003, Presentación, p.1.

¹⁴¹De la Luz Félix Tapia, Ricardo. Op. Cit., p.101.

el medio a través del cual, el servidor público cumple la obligación de hacer del conocimiento del órgano disciplinario de actos u omisiones realizados por otro servidor público, contrarios a los principios que rigen la administración pública”.¹⁴²

Expuesto lo anterior, para nosotros resulta conveniente señalar que la queja es una expresión oral o escrita que hace una persona, con motivo de la forma en que es tratada por parte de un servidor público durante el desempeño del empleo, cargo o comisión; mientras que la denuncia se enfoca a la manifestación en forma oral o escrita que se hace en contra de algún servidor público cuya actuación en forma general es contraria a los principios establecidos para el ejercicio de sus funciones; en virtud de que en las dos primeras definiciones no se aprecia una diferencia específica más que la afectación o no al gobernado.

3.3.1. Investigación

En esta etapa y de conformidad con el artículo 20 de la ley de la materia, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas.

El contralor interno deberá realizar un análisis general de la queja o denuncia captada y establecer su competencia para conocer del asunto, hecho lo anterior elaborará un acuerdo de inicio donde describirá el fundamento jurídico para conocer del asunto, iniciará formalmente la etapa de investigación, vinculando al servidor público involucrado con esta instancia, y dará trámite a las quejas y denuncias hasta su conclusión; el acuerdo contendrá:

¹⁴²Ibídem.

- Lugar y fecha de elaboración.
- Nombre del quejoso o denunciante.
- Nombre y cargo del servidor público involucrado.
- Resumen de los hechos motivo de la queja o denuncia en el que se destaquen los aspectos más relevantes.
- Fundamento jurídico en el que se sustenta la competencia del órgano interno de control para conocer del asunto.
- Determinación del inicio de la investigación de la queja o denuncia.
- Descripción de las acciones y líneas de investigación que se consideren necesarias para el esclarecimiento de los hechos.
- Firma del servidor público facultado para la formulación del acta, de las personas que hubieren intervenido en ella, y en su caso, de dos testigos de asistencia.¹⁴³

Una vez que se haya realizado la investigación se determinará la existencia de la conducta irregular y la competencia del órgano administrativo especializado para plantear jurídicamente la responsabilidad de la que se trata.” El quejoso deberá aportar los mayores elementos de pruebas posibles para que el órgano administrativo pueda fincar la responsabilidad.”¹⁴⁴

Las referidas autoridades están facultadas para realizar la investigación, y pueden desechar la queja o denuncia cuando estimen que no hay elementos suficientes para fincar la responsabilidad, aunque previamente podrán disponer de la práctica de otras diligencias y citar para la celebración de otra u otras comparecencias cuyo objetivo es el de mejor proveer a la investigación.

De conformidad con el artículo 17 bis de la multicitada ley, se debe dejar constancia de las actuaciones y diligencias que se realicen puesto

¹⁴³Suprema Corte de Justicia de la Nación. Manual del Justiciable materia administrativa, 4ta reimp., Poder Judicial de la Federación, México, 2005, p.68.

¹⁴⁴Castrejón García, Gabino Eduardo. Sistema jurídico sobre las responsabilidades de los servidores públicos, 2ed., Cárdenas Celasco Editores, México, 2004, p.221.

que servirán para que la autoridad se abstenga de iniciar el procedimiento disciplinario una vez que se actualice el siguiente supuesto:

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

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

Ahora bien, si durante el desarrollo de la investigación se detecta la configuración de un ilícito, el contralor tendrá que denunciar los hechos al Agente del Ministerio Público Federal, con el apoyo del área jurídica administrativa que corresponda.

En caso de que se requieran realizar acciones diversas a las que se dispusieron en el acuerdo de inicio o que se presenten circunstancias que impidan realizar las que ya están acordadas, éstas de deberán describir en un acuerdo posterior para que se determine lo que a derecho proceda, un ejemplo de estas circunstancias es la suspensión como medida cautelar que a continuación abordaremos.

3.3.2.Suspensión como medida procedimental.

Esta suspensión es una medida administrativa que tiene verificativo dentro del procedimiento disciplinar que tiene por objeto facilitar las actuaciones dentro del mismo y se presenta en caso de una falta grave, el funcionario puede ser suspendido hasta en tanto se diligencie y se aplique la sanción correspondiente, por lo que esta figura se aplica cuando se requiere el alejamiento del servidor público para que se lleve a cabo la investigación administrativa o judicial y éste no intente desvanecer evidencias que puedan ser usadas en su contra.

La suspensión se determina con fundamento en lo dispuesto en la fracción V del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, misma que refiere que previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión a que se refiere el párrafo anterior detendrá temporalmente los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado, surtiendo efectos de cese cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público.

En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

Ahora bien, en el ejercicio de la facultad de suspensión procede de inmediato el amparo indirecto para que no se ejecute esta suspensión temporal, atendiendo al siguiente criterio jurisprudencial:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. SÓLO PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA SANCIÓN DE SUSPENSIÓN TEMPORAL DE SERVIDORES PÚBLICOS, NO ASÍ EN RELACIÓN CON EL CESE, PUES EN ESTE ÚLTIMO CASO SE AFECTA EL INTERÉS PÚBLICO. La sanción que se impone al aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consistente en la suspensión temporal en el cargo, no tiene por objeto salvaguardar el servicio de manera directa, de ahí que sea patente que el interés público no se ve afectado al otorgarse la suspensión provisional del acto, pues de cualquier manera, una vez ejecutada la sanción, aquél se reincorporará a sus funciones en las mismas condiciones en que venía prestando el servicio, aunado a que en esta hipótesis, de no otorgarse la medida cautelar y permitir que la suspensión temporal se ejecute, se causarían al servidor público daños y perjuicios de difícil reparación, pues su imagen se vería desacreditada, aspecto que no se repararía, ni aun obteniendo sentencia favorable en el juicio de amparo.¹⁴⁵

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

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

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

¹⁴⁵Época: Novena Época, Registro: 181659, Instancia: SEGUNDA SALA, Tipo Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Localización: Tomo XIX, Abril de 2004, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 34/2004, Pág. 444

3.3.3. El Procedimiento Disciplinario

El procedimiento debe ser entendido como la serie de actos concatenados que persiguen la terminación o justa composición del litigio, o bien, lo podemos concebir como el Maestro Rafael de Pina:

“El conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos”¹⁴⁶

Lo anterior nos permite afirmar, que todo proceso implica la existencia de un procedimiento en el que deben prevalecer las garantías de seguridad jurídica, establecidas en la parte dogmática de nuestra Constitución.

Ahora bien, de la lectura de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se desprenden diversas modalidades de procedimientos como el laboral, penal, etc, de los cuales puede ser sujeto un servidor público por un acto cometido, lo anterior se respalda bajo una autonomía que algunos autores la justifican considerando que “cada procedimiento tiene sus características muy especiales y más que nada por la autonomía entre ellos”¹⁴⁷

La única limitación la encontramos en el artículo 6º de la multicitada ley, cuando se refiere a que no podrá imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza; Sin embargo, observamos que bajo el supuesto de suspensión previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se puede demandar el cese en términos del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, o bien se podrá proceder penalmente en los casos en los que los actos u omisiones por los que se sometió al servidor

¹⁴⁶De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho, Porrúa, México, 1978.

¹⁴⁷Arroyo Herrera, Juan Francisco. Régimen jurídico del servidor público, 3ed, Porrúa, México, 2000, p.20.

público a procedimiento de responsabilidades, sean constitutivos de ilícitos penales.

El procedimiento se encuentra normado del artículo 21 al 34 de la ley relativa al tema, y contempla el desarrollo una vez que existen elementos de una probable responsabilidad como posteriormente abordaremos.

3.3.4. El Citatorio

Es un documento jurídico administrativo que como todo acto administrativo debe ser emitido por autoridad competente, contener la firma autógrafa de la misma, así como estar debidamente fundado y motivado, lo anterior con finalidad de hacer del conocimiento al servidor público que es presunto responsable de irregularidades que se observan en su actuar y por lo tanto se señala día y hora para comparecer a la audiencia de ley en la que tendrá derecho a presentar testigos de descargo para su defensa, alegar lo que a su derecho convenga, asimismo se hace del conocimiento al presunto responsable que debe encontrarse asistido por un defensor y podrá consultar el expediente respectivo.

Ahora bien, ¿Por qué no se habla de un emplazamiento o notificación?, por lo anterior resulta necesario realizar el análisis de estos dos conceptos y procederemos con el emplazamiento, mismo que debemos concebirlo como un medio de comunicación, que se distingue de la notificación por que persigue hacer del conocimiento de la parte demandada, que existe una demanda instaurada en su contra¹⁴⁸ otorgándole copia del escrito de demanda, así como de sus anexos a efecto de que dé contestación a la misma y prepare sus medios de defensa, indicándole que dicha contestación podrá realizar hasta el día de la Audiencia de Ley.

¹⁴⁸ Alcalá Zamora y Castillo, Niceto. Estudios de teoría general e historia del proceso, Editorial UNAM. México, 1972. Págs. 129 y 132.

El emplazamiento debe contener:

- Nombre del actor,
- Que es lo demandado.
- Causa de la demanda
- Fecha y hora señalada para que tenga verificativo la audiencia.
- Lugar o domicilio donde se celebrara

De lo anterior observamos que no resulta conveniente ni acertado denominarle emplazamiento puesto que no existe una demanda en su contra como tal, tampoco se podemos hablar de actor o demandado, toda vez que en ocasiones la figura de la denuncia anónima no permite conocer al actor en este caso; mientras que la notificación es una figura intrínseca del citatorio en virtud de que se le notifica al servidor público que existe una presunción de responsabilidad en el ejercicio de sus funciones.

Por lo anteriormente expuesto, consideramos que en la actualidad con el auge de la denominada profesionalización¹⁴⁹ en el servicio del licenciado en derecho o abogado postulante, opinamos que resulta necesario que un servidor público se encuentre en la posibilidad de ser asistido por un licenciado o abogado defensor ya sea designando por el mismo servidor o bien, que se establezca un defensor de oficio que vele por los derechos del presunto responsable.

3.4. La Audiencia de Ley.

Es un acto solemne mediante el cual el servidor público comparece ante la autoridad competente, para declarar lo que a su derecho

¹⁴⁹Entiéndase a la misma como la formación que se logra a través de la licenciatura en Derecho; la especialización que se obtiene al realizar una especialidad en alguna de las disciplinas de las ciencias jurídicas y la actualización jurídica que implica la asistencia y participación en eventos académico – jurídicos sobre temas jurídicos de actualidad o derivados de reformas legales. Consultado en <http://poderedomex.com/notas.asp?id=78079> 15 de Febrero de 2013, 23:24hrs.

convenga, es lo que podríamos denominar el ejercicio del derecho de audiencia.

Esta diligencia deberá celebrarse el día y hora señalados en el citatorio, en la misma se elaborara un acta en donde consta el desarrollo de la misma, es decir, se vierten los argumentos o defensas que expone el presunto responsable, las preguntas que se le realizan, las respuestas que emite, la relación de documentos que se exhiben y entregan como pruebas, los alegatos y los acuerdos que la autoridad realice.

Al concluir dicha audiencia, la autoridad disciplinaria concede al presunto responsable un plazo para que presente las pruebas a su favor.

En caso de que se adviertan elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del servidor público o de otras personas, se podrá disponer de la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, mediante nuevo citatorio, mismo que deberá notificarse personalmente.

Desahogadas las pruebas, la autoridad deberá resolver en un plazo no mayor a 45 días hábiles, plazo que solamente una vez puede ser susceptible de ampliación en caso de que la autoridad lo requiera, nosotros agregaríamos que dicho plazo además de requerirlo también debería ser justificado.

3.5. Instrucción.

Concluida las diligencias de investigación que integran el expediente en el ámbito interno de la Administración, se da inicio a la etapa de

instrucción al procedimiento disciplinario, misma que consiste en permitir al titular del área de responsabilidades la concentración de todos los datos, elementos y pruebas, que las partes exponen, como lo son sus pretensiones, resistencias y defensas, por lo tanto desenvuelven toda la información al Órgano Interno de Control , para que este tenga el material necesario para emitir la resolución correspondiente, por lo tanto afirmamos que la instrucción es la preparación de un acto análogo a un juicio.

A esta etapa del proceso también se le denomina postulatoria debido a que se deben considerar los elementos esenciales del debido proceso, como lo son: la garantía de audiencia del o los presuntos responsables comparecientes, haciéndoles saber lo que se les imputa, dándoles oportunidad de ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga, así como nombrar a un defensor. En este apartado consideramos que no solo debe comprenderse la figura del defensor, sino que el Estado debe garantizar al servidor público un defensor de oficio, en términos del artículo 17 penúltimo párrafo de nuestra Norma Fundamental.

Una vez celebrada la audiencia en los términos del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la ley de la materia, se determinará la necesidad de llevar a cabo nuevas diligencias por falta de elementos para resolver la probable responsabilidad o por la aparición de una nueva presunta responsabilidad.

La autoridad podrá decretar la suspensión aunque lo importante en esta etapa es la preparación del expediente, debido a que la autoridad sancionadora debe contar con los elementos de convicción necesarios para emitir una resolución debidamente fundada y motivada, que imponga sanción.

3.6. Sanciones Disciplinarias Administrativas.

Al igual que el ilustre jurista Eduardo García Máynez, consideramos que 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 normas¹⁵⁰, responder el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal¹⁵¹; ahora bien, en materia de responsabilidades de los servidores públicos, las sanciones sólo pueden tener como finalidad la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor, puesto que la infracción es un hecho consumado que lesiona los principios que rigen la función pública, por lo que el cumplimiento forzoso no puede ser impuesto como sanción.

Las sanciones disciplinarias son administrativas, puesto que su determinación es materia de una autoridad y procedimiento administrativo, independientemente de que la resolución pueda ser impugnada ante autoridad judicial. Además de que “las sanciones administrativas contravencionales, es decir, infracciones, son compatibles con las sanciones administrativas disciplinarias; por un mismo hecho y sobre un mismo sujeto pueden recaer varias sanciones, en un caso como funcionario y en otro como administrado”.¹⁵²

Las sanciones disciplinarias solo son aplicables a las personas que se encuentran investidas con un cargo público, éstas pueden ser correctivas, expulsivas o represivas.

En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se enuncian diferentes tipos de sanciones, sin que de su lectura se derive prelación alguna para su imposición, por lo que la autoridad administrativa puede imponer cualquiera de ellas, siempre y cuando funde y motive su determinación.

3.6.1. Apercibimiento y amonestación privada o pública.

¹⁵⁰ *El servidor puede ser sancionado con diversas legislaciones de conformidad con la tesis intitulada: RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS CORRESPONDIENTES SURGE COMO CONSECUENCIA DE SUS ACTOS U OMISIONES DEFINIDOS EN LA PROPIA LEGISLACIÓN BAJO LA CUAL SE EXPIDIÓ SU NOMBRAMIENTO, EN LA NORMATIVIDAD Y ESPECIFICACIONES DE LA ACTIVIDAD DESARROLLADA O BIEN DE LAS QUE SE CONTEMPLAN EN LA LEY FEDERAL RELATIVA.*

¹⁵¹ García Màynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, México, Porrúa, 1974, p.294.

¹⁵² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. p. 116

Tanto el apercibimiento como la amonestación son sanciones que se ha establecido por la comisión de faltas administrativas no graves, son consideradas una corrección disciplinaria en materia de procedimiento, que se impone con la finalidad de que el autor de la falta disciplinaria se abstenga en lo sucesivo de realizar conductas contrarias al desarrollo del procedimiento.

Pese a que estas figuras han sido utilizadas como sinónimos, en esencia poseen contenidos diversos, puesto que el apercibimiento es una prevención, una advertencia al servidor público de que se le aplicara una sanción en caso de que persista en una conducta indebida; por lo tanto es una medida preventiva que tiene como finalidad corregir la conducta del servidor y se presentan después de llevarse a cabo la amonestación.

En cuanto hace a la amonestación, es considerada como una llamada de atención ante la comisión de un ilícito, esta figura es considerada por algunos autores como Quintanar Matos como una << represión extendida por escrito que se hace al infractor por el funcionario de mayor jerarquía dentro del servicio, sección o departamento>>¹⁵³

Ahora bien, nuestra Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no menciona lo que debe entenderse por amonestación y por lo que resulta necesario recurrir al artículo 42 del Código Penal Federal, -para efectos meramente didácticos, dado que la norma supletoria es el Código Federal de Procedimientos Civiles- que a la letra dice:

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

¹⁵³Ibíd., p.125.

De lo anteriormente expuesto se desprende que el propósito de la amonestación, es que el infractor se haga consciente de su conducta y evite la reincidencia, misma que puede ser materia del apercibimiento.

Por lo tanto consideramos que en una ley procedimental, debe determinarse el señalamiento de lo que debe entenderse por las figuras jurídicas que en ella se estipulen, para que no exista confusión alguna, toda vez que si bien es cierto el actual procedimiento permite que el servidor público acuda con su defensor, la ley es omisa al señalar un defensor de oficio para que informe y oriente al servidor público adecuadamente del motivo de su sanción.

La única diferencia que podemos encontrar entre estados figuras y que se desprenden del análisis al Código Penal Federal es que “en el apercibimiento existen elementos para suponer que el infractor tiene la disposición de reincidir en el ilícito y en la amonestación no”¹⁵⁴. Por último pero no menos importante, resulta mencionar que tanto las amonestaciones y apercibimientos pueden ser públicas o privadas, eso dependerá del criterio del juzgador; Sin embargo, considerando el criterio del jurista Humberto Delgadillo, mencionamos que nos encontramos de acuerdo en virtud de que todas las amonestaciones son de carácter privado, debido a que:

“Sólo constan en el expediente relativo al procedimiento sancionador, en el Registro de sanciones y, en su caso, en el expediente personal del sancionado, puesto que en razón al principio de seguridad jurídica, todos los procedimientos administrativos se realizan por escrito, además de que la propia ley de responsabilidades administrativas así lo prevé”¹⁵⁵

La figura del apercibimiento fue suprimido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debido a que no es una sanción, sino una advertencia para que el sujeto no continúe actuando de determinada forma.

¹⁵⁴<http://es.scribd.com/doc/63892582/42/a-Apercibimiento-y-amonestacion> 6 de Marzo de 2013, 1:29 hrs.

¹⁵⁵Delgado Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. p. 126.

3.6.2. La Suspensión como sanción.

Es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, por un periodo no menor a tres días ni mayor a un año, por lo tanto implica la separación temporal del empleo, cargo o comisión en el que se origino la falta administrativa, este tiempo se declara en la resolución que dicta la autoridad disciplinaria, en este supuesto el servidor público no puede gozar del derecho a percibir salario o prestación.

Este tipo de sanción queda sujeta al régimen laboral, mismo que se revestirá de peculiaridades puesto que dependerá mucho del tipo de servidor público de que se trate, porque si hablamos de un empleado de confianza, la sanción será aplicada por el superior jerárquico y cuando se trata de un empleado de base, entonces se deberá observar la legislación laboral.

Por lo tanto, frente al supuesto del trabajador de base, la resolución que emita el superior jerárquico carece de definitividad y eficacia, no solo por el recurso de revocación previsto en la Ley o el Juicio de Amparo, sino porque se tendrá que continuar el procedimiento ante la autoridad laboral competente.

3.6.3. Destitución del puesto.

Esta sanción se refiere a la terminación de la relación jurídica del servidor público con la dependencia o entidad de la administración pública en la que laboró y ello implica la terminación del contrato de trabajo.

De las sanciones previstas en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la destitución ha generado un sin número de controversias porque se ha considerado que la autoridad administrativa al imponer esta sanción violenta los derechos

laborales del servidor público como trabajador y que por lo tanto, la autoridad competente para determinar la terminación de la relación de trabajo, es la autoridad laboral.

Por lo anterior, afirmamos que para que pueda tener plenos efectos la destitución, debe paralelamente desarrollarse un procedimiento de cesación de los efectos del nombramiento o de rescisión del contrato de trabajo, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, según sea el caso, recordemos que existen instancias que se rigen por el apartado A y otras por el apartado B del artículo 123 Constitucional, así como por sus leyes reglamentarias; ya que de no realizarse tal procedimiento nos encontraríamos en la paradoja de que el ex servidor público responsable ha sido legalmente destituido, pero su nombramiento o contrato continua vigente y entonces quien lo destituyo indebidamente incurriría a su vez en responsabilidad administrativa.

La ley actual que regula el procedimiento disciplinario, reconoce como autoridades sancionadoras a la Secretaría de la Función Pública y al titular del área de responsabilidades de cada contraloría interna, y deja al titular de la dependencia o entidad la facultad para la ejecución de sanciones, por lo tanto dicha imposición es un acto de autoridad y como tal debe estar debidamente fundado y motivado.

Al respecto algunos doctrinarios como el Maestro Humberto Delgadillo, consideran que en la legislación laboral debe de establecerse “como causal de terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para el patrón: la resolución definitiva de destitución impuesta por autoridad administrativa”¹⁵⁶; lo cual desde nuestro punto de vista resulta poco acertado debido a que se nulificaría la interposición del recurso de revocación y el juicio de nulidad, sin mencionar que se violentarían derechos laborales, pese a que algunos autores consideren que son regímenes diferentes.

¹⁵⁶Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. p.134.

3.6.4. Sanción económica.

Como su nombre lo indica, es la sanción pecuniaria que se le impone al servidor público por los daños y perjuicio causados, o los beneficios que indebidamente obtuvo y que se constituye en un crédito fiscal, en favor del Estado a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública, dicho crédito se hará efectivo mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución y se sujetarán a las disposiciones fiscales.

Del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se desprende que las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del área de responsabilidades y ejecutadas por la Tesorería de la Federación, puesto que como se menciono con anterioridad, se convierte en un crédito fiscal a través de los pliegos de responsabilidad, mismos que deben pagarse en cantidad liquida, en equivalencia a salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal, calculada hasta tres tantos del lucro obtenido y el daño causado.

En el mismo numeral, se menciona que cuando exista riesgo de que el presunto responsable desaparezca, 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 al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren 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 tercer párrafo del artículo 30 de la Ley.

Por ser necesario el punto de vista doctrinal, mencionaremos que no se debe de confundir la sanción económica con la multa, toda vez que su naturaleza jurídica es diferente, puesto que la primera se refiere a una sanción de carácter pecuniario que sólo es impuesta a los servidores públicos

por la comisión de conductas que ocasionan daños, perjuicios, o la obtención indebida de beneficios económicos, en el ejercicio de sus funciones; mientras que la multa es una sanción impuesta a los gobernados, por la violación a una norma administrativa.

3.6.5. Inhabilitación temporal.

Consiste en que el servidor público se encuentra imposibilitado para ejercer la función pública en cualquier cargo, empleo o comisión durante el tiempo que se señala en la resolución que emite la autoridad competente y que puede ser hasta por veinte años.

Originalmente se contempló en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la que se mencionaba que tendría una duración de tres meses a tres años, siempre y cuando hubiese existido el elemento económico, que no excediera de cien salarios mínimos mensuales y vigentes en el Distrito Federal, y de tres a diez años si es que rebasa dicha cantidad.

En 1992 se reformaron los plazos y los montos anteriores, estableciendo en su artículo 53:

“Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos”¹⁵⁷.

Ahora bien, el contenido de este artículo, actualmente se encuentra previsto en el libelo 13 último párrafo, sin embargo, esta sanción al igual que la destitución presento sus controversias debido a que en la reforma a la ley de 1992, en términos del artículo 56 fracción V, que a la letra dice:

¹⁵⁷<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115.pdf> 4 de marzo de 2013, 14:30 hrs.

“V.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente”.¹⁵⁸

No se precisó a las autoridades competentes, además que otra modificación a la referida Ley, “consistió en eliminación de la referencia relativa a que esta sanción debería ser impuesta por resolución judicial, expresión que tantos problemas de interpretación provocó”¹⁵⁹, debido a que a las autoridades jurisdiccionales se les identifica con los tribunales, por lo que fue necesario acudir a los criterios jurisdiccionales, en este caso el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:

SERVICIO PUBLICO, INHABILITACION TEMPORAL EN EL. AUTORIDAD COMPETENTE PARA IMPONERLA. De la interpretación armónica de los artículos 53, 56, 60 y 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desprende que la contraloría interna de cada dependencia es competente para imponer la sanción por falta administrativa consistente en inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, sin que tal conclusión se contraponga con lo dispuesto por la fracción V del artículo 56 del ordenamiento legal sancionado, al señalar que la inhabilitación indicada será aplicable por "resolución jurisdiccional" pues, en primer término, la palabra "jurisdicción" tiene varias connotaciones, una como sinónimo de competencia (Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S. A., página 1884), por lo que desde este punto de vista entendemos que la inhabilitación será aplicada mediante resolución emitida por autoridad competente, que en el caso lo es la contraloría interna de cada dependencia; en segundo término, la palabra "jurisdicción" se ha considerado como "facultad, deber de un órgano del Estado para administrar justicia" (Op. cit.), lo que equivale a decir que si bien es cierto que la función jurisdiccional es propia del poder judicial, formalmente hablando, ello no quiere decir que los otros dos poderes (ejecutivo y legislativo) estén imposibilitados de ejercer dicha función, ya que de conformidad con diversos ordenamientos legales, entidades o dependencias distintas del poder judicial materialmente hablando, ejercen la función jurisdiccional, como sucede con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que otorga a la contraloría interna de cada dependencia la facultad de ejercer la actividad

¹⁵⁸ *Ibíd.*

¹⁵⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. p.142.

jurisdiccional para imponer la sanción administrativa de inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público¹⁶⁰.

En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, aún vigente se precisaron las conductas consideradas como graves, en este caso se refiere a las obligaciones contenida las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

3.7. Ejecución de Resolución.

En el momento en que la Secretaría de la Función Pública o la Contraloría Interna cuenten con los elementos que les permita encuadrar la conducta irregular de un servidor público, se procederá a dictar resolución misma que en el mejor de los casos estará debidamente fundada y motivada, sin embargo, en esta parte el artículo 30 primer párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, consideramos que puede ser violatorio del principio de presunción de inocencia consagrado en el artículo 20 constitucional, en virtud de que el artículo en comento señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 30.- La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva”.

Asimismo, opinamos al igual que la Licenciada Rebeca García Martínez, que la ejecución de sanciones administrativas de forma inmediata que se imponga al servidor público, sin que se agote el recurso previsto en ley, así como el juicio de nulidad e incluso el amparo, es sujeto de acción de

¹⁶⁰Época: Octava Época, Registro: 223061, Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, Tipo Tesis: Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Localización: Tomo VII, Mayo de 1991, Materia(s): Administrativa., Pág. 300

inconstitucionalidad, puesto que la presunción de inocencia debe observarse hasta el momento en que la sentencia adquiera firmeza, además de considerar que:

“Una sanción administrativa sólo puede ejecutarse cuando no se haya combatido por los medios de defensa legalmente previstos o cuando, habiéndose combatido, haya sido confirmada al resolverse éstos”.¹⁶¹

Observamos que en los artículos 21, 25 y 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el procedimiento de responsabilidades culmina con una resolución que la propia ley le otorga el carácter de definitiva, misma que puede ser impugnada mediante recurso de revocación que se tramita ante la autoridad que emitió la resolución, o bien, mediante juicio de nulidad, no obstante el artículo 30 ordena la ejecución inmediata de la sanción, sin que sea necesario que adquiera el carácter de firme o cosa juzgada.

Al respecto, mencionaremos que desde nuestro punto de vista, dicho numeral no resulta atinado como lo es, el artículo 75 primer párrafo de la parcialmente abrogada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establecía:

ARTÍCULO 75.- La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.

Ahora bien, al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió en relación con el contenido y alcance del artículo 30 de la vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, correspondiente al numeral 75 de la supra citada ley, la siguiente jurisprudencia:

¹⁶¹ <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/inconstitucionalidaddelarticulo.pdf>13
Septiembre de 2012, 20:00 hrs.

SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 30 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS RELATIVA, AL DISPONER QUE LA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS SE LLEVARÁ A CABO DE INMEDIATO, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE AUDIENCIA Y DE SEGURIDAD JURÍDICA. Conforme a la jurisprudencia P./J. 47/95 del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.", las garantías de audiencia y de seguridad jurídica previstas en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se colman cuando se otorga al gobernado la oportunidad de defenderse previamente al acto privativo, y su debido respeto impone a las autoridades el seguimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, consistentes en la notificación de su inicio y de sus consecuencias, la posibilidad de ofrecer pruebas, alegar en su defensa y el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. En congruencia con lo anterior, el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al disponer que la ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, no obstante que el numeral 25 de la indicada Ley prevea que contra la resolución que las impuso procede el recurso de revocación o el juicio contencioso administrativo, no viola las citadas garantías constitucionales pues, por un lado, la resolución en la que se imponen las sanciones se dicta después de sustanciarse un procedimiento en el que se cumplen las formalidades esenciales en mención, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley de referencia y, por otro, la privación de derechos que pudiera sufrir el afectado con motivo de la ejecución de dichas sanciones no es definitiva, pues de resultarle favorable lo decidido en el recurso de revocación o en el juicio contencioso administrativo, será restituido en el goce de los derechos de que hubiere sido privado, conforme a los artículos 21, 27 y 28 de la Ley citada, por lo que aun cuando se haya efectuado la ejecución de la sanción, ésta no se consume de un modo irreparable y no quedan sin materia los mencionados medios de defensa.¹⁶²

¹⁶²Época: Novena Época Registro: 163548 Instancia: SEGUNDA SALA Tipo Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Localización: Tomo XXXII, Octubre de 2010 Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: 2a./J. 141/2010 Pág. 281.

Sin embargo, consideramos que este criterio viola flagrantemente el artículo 8º de la Declaración Universal de Derechos Humanos,¹⁶³ ratificada por México en 1948, toda vez que el mismo determina:

“Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes que le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos en la constitución o en la ley”.¹⁶⁴

Por lo tanto, resulta errónea la ejecución inmediata de la resolución, puesto que no prevé que la resolución que recaiga al recurso, o la sentencia al juicio de nulidad o al juicio de amparo puedan ser impugnadas por las vías procesales conducentes, y por lo tanto también viola la presunción de inocencia, consagrada en el artículo 20 de nuestra constitución, entendiendo a la misma como:

“Una regla directamente referida al juicio con incidencia en el ámbito probatorio conforme a la cual la prueba completa de la culpabilidad del imputado debe ser suministrada por la acusación, imponiéndose la absolución del inculpado si la culpabilidad no queda suficientemente demostrada”.¹⁶⁵

Con base en lo anterior, afirmamos que la garantía de presunción de inocencia debe ser respetada en el procedimiento administrativo disciplinario en virtud de que es exigible frente a la propia administración en el ejercicio de su facultad sancionadora.

Dicho lo anterior, es primordial analizar el tratamiento constitucional de la jurisprudencia, puesto que no resulta lo suficientemente claro determinar de inicio, un concepto puesto que el término jurisprudencia y

¹⁶³ Pese a que si bien es cierto, y como lo vimos en el apartado correspondiente una declaración no es vinculante, si produce efectos morales frente a la comunidad internacional, y con fundamento en la reforma a la Ley de Amparo, la observancia del contenido de la misma es de carácter obligatorio.

¹⁶⁴ http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf 23 de febrero de 2013, 11:00 hrs.

¹⁶⁵ Montañez Pardo, Miguel Ángel. La presunción de inocencia; análisis doctrinal y jurisprudencial, Aranzadi, Madrid, 1999, P.41.

tesis suelen emplearse como sinónimos, además de que la ley de amparo <<tampoco se hace un tratamiento exhaustivo de la jurisprudencia que defina con claridad los alcances de esta como fuente de derecho, ni como fuente interpretativa de la ley>>¹⁶⁶

En ese sentido, la ministra Olga Sánchez Cordero propone que la labor jurisprudencial consiste en interpretar la ley aplicable a los Tribunales y que esa integración judicial, no constituya una nueva norma jurídica semejante a la ley, en virtud de que su procedimiento de creación es distinto, por lo tanto la jurisprudencia y la ley deben encontrarse restringidas por la Constitución; “Sobre todo en tratándose de una institución tan importante para el mejoramiento de la impartición de justicia. Labor que no es responsabilidad única de los jueces y tribunales, sino de todas las personas que intervenimos en esta tarea”¹⁶⁷.

3.8. Medios de Impugnación.

Resulta indispensable que el servidor público se encuentre protegido contra las arbitrariedades de la autoridad administrativa; pese a que en la legislación ha desaparecido la figura del superior jerárquico, en el mundo fáctico todavía esta activa; para lo cual se le deben otorgar garantías que le permitan una legítima defensa de sus derechos, frente a las acusaciones formuladas en un proceso disciplinario.

En ese sentido, hemos de señalar que el servidor público puede combatir la resolución proveniente de dicho proceso, a través de los medios de impugnación como lo son: el Recurso Administrativo; el Juicio Contencioso Administrativo o bien, mediante el Juicio de Amparo, pese a ello,

¹⁶⁶Gudiño Pelayo, José Luis. La inconstitucionalidad de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1997 y Pérez Fonseca, Alfonso. Excesos y defectos de la jurisprudencia federal en el marco de las leyes estatales, revista del Poder Judicial del Estado de México, 1997, T.S.J.E.M, México, 1997, P. 125-186 en <http://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/la-jurisprudencia-y-su-aplicacion-retroactiva.pdf>, 15 de octubre de 2011, 16:00 hrs.

¹⁶⁷Ibidem.

no dejamos de considerar la introducción de otros recursos que puedan invocarse en el procedimiento a fin de hacer plenamente efectivas las garantías de certeza jurídica previstas en nuestra Constitución respecto del presunto responsable y dar así cabal cumplimiento a los principios que rigen los Derechos Humanos de reciente inserción en la misma.

3.8.1. Recurso de Revocación.

Mediante este recurso, el servidor público se inconforma ante la autoridad que hubiese emitido el acto sujeto a revocar, dentro de los quince días siguientes contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de la resolución emitida por el Órgano Interno de Control.

La tramitación de dicho recurso se establece en el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismo que establece:

ARTICULO 26.-...

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

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

II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y

III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

Por otra parte, en términos del artículo 27 de la mencionada Ley, se desprende que la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, a solicitud el promovente y siempre que presente los siguientes lineamientos:

ARTICULO 27.- ...

I.- En tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación, y

II.- En tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

a) Que se admita el recurso;

b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente, y

c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

En este sentido consideramos que debe de otorgarse la suspensión sin que medie petición en el recurso, puesto que si se interpone el mismo, es con la finalidad de intentar la revocación de la resolución que vulnera sus derechos constitucionales al sancionar al servidor público, y en este sentido opinamos que debe existir suplencia de la deficiencia de la queja dado que aunque no se pida es evidente que debe presumirse la inocencia del servidor público hasta en tanto no se hayan agotado todos los medios legales idóneos y que la resolución o la sentencia haya causado estado, y por ende ya no existan medios legales nacionales o internacionales para impugnarla.

Ahora bien, podemos señalar las ventajas de la interposición de este recurso, de acuerdo a lo siguiente:

1.-Permite a la autoridad rectificar sus actos cuando estos fueron elaborados o emitidos fuera del marco legal debido.

2.-La Autoridad Administrativa puede advertir deficiencias legales o lagunas legislativas.

3.-Consiente que la Autoridad Administrativa resuelva conforme a un sentido de justicia, más que conforme a la letra de la ley.

4.-Se evitan juicios innecesarios ante los tribunales, sin embargo, debe señalarse que la vía administrativa y la vía jurisdiccional son complementarias y en algunos casos sucesivas

5.-La justicia puede ser pronta y expedita.

Por otro lado, observamos las desventajas, que se resumen en la subjetividad de la autoridad que resuelva este medio:

❖ En principio la principal crítica que se hace a este medio de defensa es que se pretendía que fuera un medio de justicia expedita; no obstante se ha convertido en una forma de retrasar ésta, dado que las autoridades contestan a última hora o no contestan y ello genera más problemas.

❖ La otra desventaja es que la misma autoridad que ha resuelto un procedimiento, un expediente o ha emitido una sanción resuelve convirtiéndose en juez y parte.

Los elementos que a continuación se citan son parte inherente de los mismos recursos y se requieren para su existencia y plena eficacia:

1. Que el recurso este establecido en una ley
2. La existencia de una resolución administrativa
3. Autoridad Administrativa que resuelva el recurso.
4. Que exista un término en el cual deba interponerse.
5. Que exista un período para la admisión de pruebas o elementos de convicción.
6. Que exista un plazo para emitir la resolución
7. Libertad para impugnar la resolución.

3.8.2. Juicio de Amparo Indirecto.

Resulta conveniente preguntarnos si contra las resoluciones de los Órganos Internos de Control procede el amparo, toda vez que dicha resolución emanó de un procedimiento seguido en forma de juicio; al respecto opinamos que en el procedimiento disciplinario existen partes contra puestas materialmente, es decir, existe una contradicción en el interés de la autoridad que al mismo tiempo que investiga, inicia un procedimiento y sanciona y por

otro lado el interés del servidor público sujeto a procedimiento disciplinario de responsabilidades administrativas, por lo que al no existir distinción en la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, si el procedimiento debe ser materialmente con partes independientes o formalmente con una parte que concentra una posición de contradicción y después una posición juzgadora, es decir, una vez que investiga, inicia un procedimiento y sanciona, hace procedente la vía de amparo indirecto (principio de parte agraviada).

El servidor público, como parte en el juicio de Amparo, tiene el interés jurídico de no verse sancionado injustamente por el Órgano Interno de Control, por lo que en su demanda de garantías, además de identificarse como la persona física que es, debe hacer mención de la calidad de servidor público; el Órgano Interno tendrá la calidad de autoridad responsable, generalmente no existe tercero perjudicado, ya que solo existirá bajo el supuesto de que la entidad o dependencia en la que se hubiese desempeñado, tuviese que realizar la reparación de algún daño, producto de la responsabilidad del servidor público.

Siguiendo la visión de Mario Amaya, consideramos que el artículo 76 bis de la Ley de Amparo, debería hacer procedente la suplencia de la queja deficiente dentro de la materia disciplinaria en favor de los servidores públicos.

Ahora bien, siendo el procedimiento disciplinario, un conjunto de actos concatenados que tienen la forma de juicio, existen dos momentos de combatir un acto proveniente del Titular del Órgano Interno de Control, el primero es mediante Amparo Indirecto, contra actos en el procedimiento que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación y el Amparo Directo contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, lo anterior es aceptable a la luz de la tesis jurisprudencial intitulada: PROCEDIMIENTOS

SEGUIDOS EN FORMA DE JUICIO. APLICACIÓN DE LA FRACCIÓN II, EN RELACIÓN CON LA IV, DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE AMPARO.¹⁶⁸

En este sentido, es preciso mencionar que el Amparo Directo, procede contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin a un juicio, dictados por tribunales. No debe promoverse contra las resoluciones de los Órganos Internos, porque estos no son tribunales, además por que en estas resoluciones proceden recursos ordinarios, tal como lo señala el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que a la letra dice:

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

Por lo que no se impide la procedencia del Amparo por violaciones directas a la Constitución o porque al servidor público no se le haya permitido ofrecer pruebas o desahogarlas.

¹⁶⁸Época: Séptima Época, Registro: 237913, Instancia: SEGUNDA SALA, Tipo Tesis: Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Localización: Volumen 133-138, Tercera Parte, Materia(s): Común, Tesis: Pág. 81. **PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS EN FORMA DE JUICIO. APLICACION DE LA FRACCION II, EN RELACION CON LA IV, DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE AMPARO.** La fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, que determina que tratándose de actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que emanen de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, debe interpretarse en relación con la fracción IV del mismo precepto, que establece la procedencia del amparo indirecto contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación. Aunque la fracción IV alude a actos en el juicio, por igualdad de razón debe aplicarse a actos en procedimientos seguidos en forma de juicio pues lo que se pretende al través de ese precepto es que los actos que tengan una ejecución de imposible reparación puedan ser impugnados de inmediato en la vía de amparo sin necesidad de esperar la resolución definitiva, y tales actos pueden producirse tanto en juicios propiamente dichos como en procedimientos seguidos en forma de juicio.

Entonces, la resolución que recaiga al recuso de revocación contemplado en la ley, son susceptibles de impugnación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y/o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, o bien mediante juicio de Amparo, según proceda, en virtud de los siguientes criterios jurisprudenciales:

DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. De la interpretación literal y teleológica del artículo 107, fracciones III, IV, VII y XII, de la Constitución Federal, así como de los artículos 37, 73, fracciones XII, XIII y XV y 114 de la Ley de Amparo y de los criterios jurisprudenciales emitidos al respecto por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, se deduce que no existe la obligación de acatar el principio de definitividad que rige el juicio de amparo indirecto, cuando se reclaman los siguientes actos: I. Los que afectan a personas extrañas al juicio o al procedimiento del cual emanan; II. Los que dentro de un juicio su ejecución sea de imposible reparación; III. Los administrativos respecto de los cuales, la ley que los rige, exija mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo, para suspender su ejecución; IV. **Los que importen una violación a las garantías consagradas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la Constitución Federal;** V. Leyes, cuando se impugnan con motivo del primer acto de aplicación; VI. Los que importen peligro de la privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional; VII. Actos o resoluciones respecto de los cuales, la ley que los rige no prevé la suspensión de su ejecución con la interposición de los recursos o medios de defensa ordinarios que proceden en su contra; VIII. Los que carezcan de fundamentación; IX. Aquellos en los que únicamente se reclamen violaciones directas a la Constitución Federal, como lo es la garantía de audiencia; y X. Aquellos respecto de los cuales los recursos ordinarios o medios de defensa legales, por virtud de los cuales se puede modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, se encuentran previstos en un reglamento, y en la ley que éste regula no se contempla su existencia.¹⁶⁹

Esta tesis se determino con la finalidad de no caer en el vicio de agotar el principio de definitividad y que sea sobreseído el juicio constitucional, puesto que es importante que en el amparo se reclame entre otros: los actos administrativos respecto de los cuales, la ley que los rige, exija

¹⁶⁹ Época: Novena Época, Registro: 191539, Instancia: SEGUNDA SALA, TipoTesis: Tesis, Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Localización: Tomo XII, Julio de 2000, Materia(s): Común, Tesis: 2a. LVI/2000, Pág. 156.

mayores requisitos que los previstos en la Ley de Amparo, para suspender la ejecución; aquellos en los que en un juicio su sentencias sean de imposible reparación ; aquellos en los que se reclamen violaciones directas a la Constitución, entre otros, por lo que Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito señaló:

RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO CORRESPONDIENTE, PREVIAMENTE AL AMPARO, AL PREVER EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY QUE RIGE EL JUICIO DE GARANTÍAS. Del examen comparativo del citado precepto con los artículos 124, 125 y 135 de la Ley de Amparo, se advierte que se actualiza la excepción al principio de definitividad prevista en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, en virtud de que el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece mayores requisitos para conceder la suspensión del acto reclamado que la Ley de Amparo, a saber: 1) circunscribe la posibilidad de solicitar la medida cautelar a los supuestos en que la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución; 2) obliga al solicitante a ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de la garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución; 3) obliga a ofrecer garantía mediante billete de depósito o póliza de fianza, para reparar los daños o indemnizar por los perjuicios que pudieran causarse a la demandada o terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio -debiendo expedir dichos documentos a favor de las partes demandadas-; 4) constriñe a exponer en el escrito de solicitud de suspensión, las razones por las cuales se considera que se debe otorgar la medida cautelar y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite; 5) condiciona el otorgamiento de la suspensión a que, sin entrar al fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto impugnado; y, 6) establece que se otorgará la suspensión si la solicitud es promovida por la autoridad demandada por haberse concedido indebidamente. En ese tenor, al actualizarse la excepción al principio de definitividad aludido, es factible acudir directamente al juicio de amparo sin agotar previamente el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.¹⁷⁰

Sin embargo, nuestro Máximo Tribunal Federal a través de la llamada jurisprudencia por contradicción, determino:

¹⁷⁰Época: Novena Época, Registro: 172342, Instancia: SEGUNDA SALA, Tipo Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Localización: Tomo XXV, Mayo de 2007, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 56/2007, Pág. 1103.

RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL JUICIO CORRESPONDIENTE DEBE AGOTARSE, PREVIAMENTE AL AMPARO, AL NO PREVER LA LEY DEL ACTO MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY QUE RIGE EL JUICIO DE GARANTÍAS. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías en materia administrativa es improcedente cuando la parte quejosa no agota, previamente, los medios o recursos ordinarios que establezca la ley del acto, por aplicación del principio de definitividad, excepto cuando esta ley exija mayores requisitos que los que señala la Ley de Amparo para conceder la suspensión; en ese sentido, si el artículo 208-Bis del Código Fiscal de la Federación no exige mayores requisitos para conceder la suspensión contra resoluciones administrativas impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que los que establece la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, debe concluirse que el juicio de amparo indirecto resulta improcedente contra esa clase de resoluciones cuando no se ha agotado, previamente, el juicio de nulidad¹⁷¹

No obstante lo anterior, basta cuestionarnos la procedencia del Amparo Indirecto ante una resolución disciplinaria de carácter definitivo, que no contempló la etapa de alegatos “procede promover el juicio de nulidad o el juicio de garantías de conformidad con lo dispuesto por la fracción XII del artículo 73 de la ley de amparo, esta fracción abre una puerta al principio de definitividad en la procedencia del amparo, cuando se estime que una ley es inconstitucional con motivo de su primer acto de aplicación, el servidor público tiene la facultad de elegir entre agotar el recurso o medio de defensa por virtud del cual tal acto pueda ser modificado, anulado o revocado o promover, desde luego, el Amparo”¹⁷².

En el amparo contra leyes debemos recordar que existen dos clases de leyes, las aplicativas que por su sola entrada en vigor causan un perjuicio personal y directo al gobernado, y las leyes heteroaplicativas, las que necesitan un acto material de aplicación para que causen dicho perjuicio, y en el caso de nuestro tema, mencionaremos que el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no

¹⁷¹Época: Novena Época, Registro: 185065, Instancia: SEGUNDA SALA, Tipo Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Localización: Tomo XVII, Enero de 2003, Materia(s): Administrativa
Tesis: 2a./J. 155/2002 , Pág. 576.

¹⁷²Amaya Barón, Mario Ismael. Op.Cit. p. 553.

contempla la etapa de alegatos, por lo tanto, en ese sentido consideramos procedente el amparo indirecto, puesto que encuadra en el supuesto determinado por la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra dice:

AMPARO CONTRA LEYES CON MOTIVO DE UNA RESOLUCIÓN DICTADA DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD ESTABLECIDO POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE LA MATERIA, TIENE COMO PRESUPUESTO QUE SE TRATE DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY. De la interpretación armónica de lo dispuesto en los artículos 73, fracción XV y 114, fracción II, de la Ley de Amparo, se advierte que dichos preceptos tienen como objetivo primordial determinar la procedencia del amparo indirecto, sólo contra una resolución definitiva, entendiéndose ésta como aquella que sea la última, la que ponga fin al asunto; y que para estar en tales supuestos, deben agotarse los recursos ordinarios o medios de defensa, o bien, todas las etapas procesales, en tratándose de actos emitidos en un procedimiento seguido en forma de juicio. Sin embargo, cuando la resolución dictada dentro del procedimiento, aun sin ser la definitiva, constituye el primer acto de aplicación de una ley en perjuicio del promovente y se reclama también ésta, surge una excepción al principio de definitividad, en virtud de la indivisibilidad que opera en el juicio de garantías, que impide el examen de la ley, desvinculándola del acto de aplicación que actualiza el perjuicio. En este supuesto, el juicio de amparo procede, desde luego, contra ambos actos, siempre y cuando esté demostrada la aplicación de la ley, de manera tal que no basta la afirmación del quejoso en ese sentido para que el juicio resulte procedente contra todos los actos reclamados¹⁷³.

3.8.3. Juicio de Nulidad.

El servidor público afectado por la resolución emitida por el Órgano Interno de Control, podrá optar por la interposición del recurso de revocación, o bien, agotado éste, impugnará la resolución administrativa mediante juicio contencioso administrativo o juicio de nulidad.

¹⁷³Época: Novena Época, Registro: 190707, Instancia: PRIMERA SALA, Tipo Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Localización: Tomo XII, Diciembre de 2000, Materia(s): Constitucional, Común, Tesis: 1a./J. 35/2000, Pág. 133.

En el ámbito federal, los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen las resoluciones administrativas, las sentencias que se pronuncien, tendrán el efecto de revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada.

“Si la sentencia es revocada o modificada así lo disponga, se deberá ordenar a la dependencia o entidad en la que el servidor público prestaba sus servicios, que lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes, como las penales”¹⁷⁴.

El juicio de nulidad se encuentra actualmente regulado en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, misma que fue publicada en el diario oficial de la federación el 1º de diciembre de dos mil cinco, anteriormente se regulaba en el Código Federal de la Federación.

Es necesario mencionar, que cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio contencioso, “se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida, en la parte que continua afectándolo, pudiéndose hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso”¹⁷⁵, ello conforme al principio de litis abierta.

Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a favor del servidor público, podrán ser impugnadas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades vía juicio de lesividad.

En dicho juicio se observan las siguientes fases:

- **Demanda:** Se presentará ante la sala competente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación, si es un juicio de

¹⁷⁴Manual del Justiciable, Op.Cit.p.72.

¹⁷⁵Ruíz Esparza, Gándara Alberto. Op. Cit. p.19.

nulidad y cinco años si es un juicio de lesividad. En ella se expresará nombre y domicilio para que el promovente oiga y reciba notificaciones y documentos, mencionará la resolución que se impugna, la autoridad o particular demandada(o) y su domicilio, hechos que motiven la demanda, pruebas que ofrezca, conceptos de impugnación, nombre y domicilio del tercero interesado si es que lo hay, firma del promovente, copias para traslado, documento que acredite su personalidad o registro ante el tribunal federal de justicia fiscal y administrativa, resolución que se impugna, constancia de notificación, cuestionario para que desahogue el perito, interrogatorio en caso de ofrecer prueba testimonial, pruebas documentales. El plazo para la ampliación de la demanda no rebasará los veinte días.

- **Contestación a la Demanda:** Se contestara dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al en que surta efectos el emplazamiento, deberá expresar incidentes de previo y especial pronunciamiento, falta de derecho y acción, argumentos que demuestran la ineficacia de los conceptos de impugnación, afirmara, negara o afirmará parcialmente, ofrecerá pruebas; adjuntara a la misma, copias de traslado, cuestionario que desahogara el perito, ampliación del cuestionario, pruebas documentales.
- **Suspensión de la ejecución de la sanción:** Se podrá solicitar a la sala de conocimiento, en la demanda o en cualquier momento, hasta antes de dictar sentencia; se acompañara de copias de promoción en la que se solicite la suspensión y las pruebas documentales que ofrezca, con la finalidad de correr traslado a cada una de las partes y una más para formar la carpeta de suspensión.

- **Pruebas:** Serán admisible toda clase de pruebas, excepto la confesión de autoridades mediante la absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obran en poder de las autoridades; el valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas, quedará a la prudente apreciación de la sala, lo cual es eminentemente subjetivo, en tratándose de documentos digitales con firma electrónica, distinta a una firma electrónica avanzada o sello digital, para su valoración, se atenderá lo que determine el Código Federal de Procedimientos Civiles. las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que se haya dictado sentencia. en este caso, se ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga.
- **Sentencia:** Se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la sala, dentro de los setenta y dos días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción. las sentencias se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión. la sentencia definitiva puede pronunciarse en tres sentidos: reconociendo la validez de la resolución impugnada, declarando la nulidad lisa y llana, o bien, nulidad para ciertos efectos.
- **Reclamación:** Contra resoluciones que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, contestación, ampliación de ambas, alguna prueba, y aquellas que desechen la intervención de un tercero, se presenta ante la sala respectiva, dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos la notificación, se corre traslado a la contra parte dentro de los cinco días siguientes, para que exprese lo que a su derecho convenga y se resolverá en un término de cinco días.

3.8.4. Juicio de Amparo Directo.

La sentencia que emana del procedimiento contencioso administrativo no resulta favorable y vulnera los intereses del servidor público, y éste considera que se le ha causado violación a sus garantías constitucionales, así como a sus derechos fundamentales, existe la posibilidad de interponer juicio de amparo directo, mismo que se presentará ante la autoridad responsable, dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos la notificación, o el quejoso se haya ostentado como sabedor de la sentencia.

El Amparo es un “juicio federal protector de las garantías, que procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, respecto de los que no proceda recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado de fallo, y por violación de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados”¹⁷⁶

Son los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, los competentes para conocer los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas que pongan fin, en este caso, al juicio contencioso administrativo. Por sentencia administrativa debe entenderse, aquella que resuelva el fondo del asunto y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas.

Las partes en el juicio de amparo son: el quejoso o agraviado, la autoridad responsable, misma que envía un informe justificado al Tribunal en comento, el tercero perjudicado y el ministerio público como representante de

¹⁷⁶Arellano García, Carlos. El Juicio de Amparo, 7 ed, México, Porrúa, 2001,p. 378.

la sociedad, este último debe emitir un pedimento al Colegiado, en él determinará si es que existe interés público.

En el Amparo también puede solicitarse la suspensión del acto reclamado, es una medida cautelar que permite mantener viva la materia del juicio, para evitar sobreseimiento, actos consumados de modo irreparable e impedir que el quejoso sufra daños y perjuicios causados por el acto reclamado.

El Tribunal Colegiado emitirá sentencia, misma que puede ser en tres sentidos, ya sea de sobreseimiento, niegue el amparo o conceda el amparo y protección de la Justicia de la Unión, y ordena a la autoridad responsable emitir una nueva sentencia en términos de alguno de los puntos que se exponen en la sentencia.

En ese sentido, la autoridad podrá recurrir la sentencia mediante recurso de revisión fiscal, mismo que se consagra en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo a partir de 2005, en su artículo 63, y el cual menciona que dicho medio de impugnación se puede interponer a los quince días siguientes a aquél en el que surta efectos la notificación respectiva.

Por último menciona, “Este recurso de revisión deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión”.¹⁷⁷

¹⁷⁷ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCA.pdf> 18 de febrero de 2013, 13:30 hrs.

CAPÍTULO CUARTO. CAMBIO DE PARADIGMA Y EL ROL DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LA TRANSICIÓN 2012-2013.

“Los paradigmas son poderosos porque crean los cristales o las lentes a través de los cuales vemos el mundo. El poder de un cambio de paradigma es el poder esencial de un cambio considerable, ya se trate de un proceso instantáneo o lento y pausado”.
Stephen Covey

4. Nota Preliminar.

El presente apartado se encuentra destinado a realizar un ejercicio que nos permita asumir una postura ecléctica, que en la medida de lo posible alcancemos uno de los objetivos expuestos en la introducción, mismo que consiste en una propuesta legislativa que se encuentre actualizada y apegada a derecho, por ello, resulta importante analizar y criticar sanamente el contenido de lo que se aplica y lo que se pretende aplicar en materia de responsabilidades administrativas, sin que ello demerite los avances y nobleza de lo alcanzado en la materia, en esa tesitura, hemos de mencionar que en el capítulo subsecuente que se refiere al ante proyecto de ley, algunos artículos serán respetados en su integridad.

4.1. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sus principales carencias y el espacio de lo posible.

Con base en lo que hemos expuesto en los capitulados que anteceden al presente, podemos enlistar lo que resulta necesario agregar a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y comenzaremos con el nombre, debido a que consideramos pertinente que se mencione la utilidad práctica de esta ley, toda vez que su contenido es de carácter adjetivo y su título actual pareciera que sólo contiene derechos sustantivos, por lo que se requiere un nombre procedimental y opinamos que debería denominarse: Ley Federal para el Procedimiento de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En cuanto hace a su contenido opinamos que el título de obligaciones debe ser modificado por el de deberes, y se debe adicionar un capitulo de derechos a los servidores públicos que se encuentren sujetos a procedimiento disciplinario, lo anterior con fundamento en lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (pacto de San José, Costa Rica) y la Declaración Universal de Derechos Humanos, en virtud de que en nuestro sistema jurídico su observancia es obligatoria, dado que al servidor público como a toda persona por el solo hecho de ser humano, se le debe aplicar el principio de presunción de inocencia, al igual que una defensoría profesional de oficio y otorgar los recursos administrativos y jurisdiccionales que le permitan impugnar o en su caso apelar la resolución que le causa perjuicio y evitar que se ejecute inmediatamente la resolución administrativa sin agotar la interposición de recurso y por tanto sin que haya causado estado, ya que ello atentaría contra la fracción XI del artículo 9 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, mismo que establece:

“Artículo 9.-Queda prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades.

A efecto de lo anterior, se consideran como conductas discriminatorias:

XI. Impedir el acceso a la procuración e impartición de justicia;”

En ese sentido sugerimos modificación al artículo 30 primer párrafo de la ley en comento, y estimamos pertinente otorgarle una copia de lo actuado en las diligencias del procedimiento, ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6º Constitucional y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por ser información confidencial y de carácter sensible inherente al propio servidor público que puede ayudarle a su defensa, por lo que se debe adicionar un recurso de revisión que pueda ser interpuesto en un término máximo de 24 horas después de haberse celebrado la audiencia de ley o cada vez que se celebre una diligencia de esta naturaleza, lo

anterior con la finalidad de que se pueda reclamar irregularidades en la celebración de la mismas, y con ello se evite la procedencia del amparo.

Asimismo, en el caso de interponer el recurso de revocación debe existir una estipulación que considere que la simple interposición del mismo, suspenderá los efectos del acto que se reclama, y que el servidor público que no se encuentre de acuerdo con esta disposición, manifieste su negativa. Desde nuestro punto de vista es necesaria la suspensión, puesto que se previenen los daños de imposible reparación que pudieran sobrevenir como consecuencia de la inmediata ejecución de la resolución administrativa que le resulto adversa al servidor público “responsable”.

También se advierte que el servidor público pueda acceder a su expediente en cualquier momento, pudiendo revisar lo referente a saber de lo que se le acusa y en consecuencia del procedimiento disciplinario incoado en su contra a partir de la primera audiencia; a fin de que este en posibilidad de presentar su defensa por escrito evitando que quede en estado de indefensión y pueda ofrecer pruebas, controvertir las pruebas de la autoridad, con la finalidad de que tenga certeza plena de lo que ha manifestado en la diligencia, la utilidad las pruebas ofrecidas y la autenticidad de las controvertidas y sobre todo especificar la posibilidad de manifestar sus alegatos en el cierre de instrucción.

Por otra parte, pensamos que se deberían contemplar causales de extinción en materia disciplinaria, la definición de cada sanción, así como los criterios que se consideran para la imposición de una sanción y para la valoración de las pruebas.

4.3. Análisis y crítica del Decreto que constituye la Comisión Nacional Anticorrupción.

El pasado 21 de noviembre de 2012 la Cámara de Diputados aprobó parcialmente la iniciativa de decreto presentada el pasado 15 de noviembre de ese mismo año¹⁷⁸ por el Ejecutivo Federal, dicha propuesta contenía serias modificaciones a la estructura de la Administración Pública Federal, de las cuales resulta interesante mencionar las que consideramos importantes y por ende, sujetas a análisis.

Comenzaremos mencionando que dicho documento señala la desaparición de la Secretaría de la Función Pública, y en su lugar, establecerá una comisión, a la que se le denominara, Comisión Nacional Anticorrupción, misma que tendrá facultades para combatir los índices de corrupción en la Administración Pública de México.

En ese sentido, analizaremos cada uno de puntos que se exponen en la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁷⁹:

1. Facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de combate a la corrupción. Esto asegura que tanto los actos de corrupción como las responsabilidades administrativas y penales que se deriven serán iguales en todo el país. Además, esta disposición permitirá dar plena vigencia y efectividad a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de la cual México es parte. La aplicación de dicha normativa corresponderá tanto a la Federación como a los estados y al Distrito Federal;

¹⁷⁸ *Hemos de mencionar que el 11 de febrero del año en curso, se dieron a conocer avances que la Cámara de Senadores ha llevado a cabo a través de los llamados cabildeos, se muestran las consideraciones y posturas de cada partido, para más información véase: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/02/11/cabildeo-comision-anticorrupcion> 11 de febrero de 2013, 14:30 hrs.

¹⁷⁹ <http://transicion2012.org/cloudfront/archivos/Proyecto-de-Iniciativa-Anticorrupcion.pdf> 11 de febrero de 2013, 13:30 hrs.

Observamos que contempla en un plano de igualdad a la responsabilidad penal y administrativa, es decir, o les dará el mismo tratamiento o las contemplara en la misma ley, bajo los dos supuestos tenemos que cuestionarnos la naturaleza y motivaciones de las responsabilidades, debido a que cada una tiene sus características y legislación pertinente, ahora bien de pretender unificarlas legislativamente, entonces podríamos suponer cierta supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales o bien, que del mismo deroguen lo correspondiente a los delitos cometidos por servidores públicos y entonces se hable de un frankenstein legislativo.

Por otro lado, se menciona que dicho cambio, es en atención y observancia al contenido de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, sin embargo, con base en lo que ya hemos analizado, ¿Debemos seguir pensando que los servidores públicos son los únicos susceptibles a cometer actos de corrupción?, por lo que veremos subsecuentemente, encontraremos que evidentemente, las personas que no ocupan cargos públicos, también serán sujetas a responsabilidad y por ende se entiende que han sido contempladas en esta propuesta, entonces en esa tesitura, cabe mencionar la intromisión de derechos y deberes tanto de servidores públicos, como de personas en general.

2. Crear la Comisión Nacional Anticorrupción como la instancia encargada de prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción en materia de la Federación, así como por cualquier particular, ya sea persona física o moral. Se le dotará en la Ley de la facultad de atracción para conocer casos de los Estados y Municipios. Puesto que esta Comisión será la responsable de determinar e imponer las responsabilidades administrativas por actos de corrupción, resulta necesario reformar la fracción XXIX-H del artículo 73 para eliminar la facultad que tienen los tribunales de lo contencioso administrativo en la materia;

En este punto, se determina directamente la Comisión Nacional Anticorrupción, el hecho de que se hable de una comisión nacional, implica dos trasfondos en la palabra Nación, uno jurídico y uno político, el primero se refiere a la facultad de atracción que tendrá en los tres Órganos de Gobierno o Poderes de la Unión y en los tres ámbitos de competencia, el segundo se dirige

a un sentido de pertenencia, puesto que como lo expresamos en su capítulo correspondiente, la nación se refiere al sentimiento de identidad, y en este sentido, se pretende que haya intereses en común, es decir, que la población acepte a la comisión, porque tienen la necesidad de acabar con la llamada “corrupción” a nivel Nacional.

Por otro lado, desde nuestro punto de vista consideramos que el hecho de ser procesado por una Ley Federal Anticorrupción, implica que independientemente de que sea acreditada la probable responsabilidad del servidor público, éste ya se encuentra estigmatizado por el concepto corrupción, lo cual viola flagrantemente el artículo 1 de nuestra Constitución, debido a que dicho adjetivo, suprime el principio de presunción de inocencia y discriminación, puesto que la sociedad lo identificará al servidor público como un ser humano corrupto.

Sirve de apoyo lo que al respecto ha determinado la corte en la siguiente tesis aislada:

DERECHOS A LA INTIMIDAD, PROPIA IMAGEN, IDENTIDAD PERSONAL Y SEXUAL. CONSTITUYEN DERECHOS DE DEFENSA Y GARANTÍA ESENCIAL PARA LA CONDICIÓN HUMANA. Dentro de los derechos personalísimos se encuentran necesariamente comprendidos el derecho a la intimidad y a la propia imagen, así como a la identidad personal y sexual; entendiéndose por el primero, el derecho del individuo a no ser conocido por otros en ciertos aspectos de su vida y, por ende, el poder de decisión sobre la publicidad o información de datos relativos a su persona, familia, pensamientos o sentimientos; **a la propia imagen**, como aquel derecho de decidir, en forma libre, sobre la manera en que elige mostrarse frente a los demás; **a la identidad personal**, entendida como el **derecho de todo individuo a ser uno mismo, en la propia conciencia y en la opinión de los demás, es decir, es la forma en que se ve a sí mismo y se proyecta en la sociedad, de acuerdo con sus caracteres físicos e internos y sus acciones, que lo individualizan ante la sociedad y permiten identificarlo**; y que implica, por tanto, la identidad sexual, al ser la manera en que cada individuo se proyecta frente a sí y ante la sociedad desde su perspectiva sexual, no sólo en cuanto a sus preferencias sexuales sino, primordialmente, en cuanto a cómo se percibe él, con base en sus sentimientos y convicciones más profundos de pertenencia o no al sexo que legalmente le fue asignado al nacer y que, de acuerdo a ese ajuste personalísimo en el desarrollo de

cada individuo, proyectará su vida en todos los ámbitos, privado y público, por lo que al ser la sexualidad un elemento esencial de la persona y de su psique, la autodeterminación sexual forma parte de ese ámbito propio y reservado de lo íntimo, la parte de la vida que se desea mantener fuera del alcance de terceros o del conocimiento público. ***Por consiguiente, al constituir derechos inherentes a la persona, fuera de la injerencia de los demás, se configuran como derechos de defensa y garantía esencial para la condición humana, ya que pueden reclamarse tanto en defensa de la intimidad violada o amenazada, como exigir del Estado que prevenga la existencia de eventuales intromisiones que los lesionen por lo que, si bien no son absolutos, sólo por ley podrá justificarse su intromisión, siempre que medie un interés superior.***¹⁸⁰

En cuanto hace a la eliminación competencial de los tribunales contencioso administrativo, tendríamos que cuestionarnos si únicamente el Amparo sería la vía de defensa se les dará a los servidores públicos para impugnar la resolución que no les favorezca, con ello se limitarían posibilidades de probar su inocencia o al Estado de acreditar la responsabilidad de los mismos, y con ello se estaría vulnerando el artículo 17 párrafo segundo constitucional, al negársele el derecho de una administración de justicia pronta con tribunales especializados expeditos para tal fin.

3. Se establece que la Comisión Nacional sea autónoma y cuente con personalidad jurídica y patrimonio propios; con esta medida se busca que dicha instancia cuente con todos los elementos para garantizar su independencia, y que de esta manera realice su trabajo de forma profesional e imparcial;

4. Para precisar las normas de conducta y actuación que la Comisión deberá seguir en su tarea, en esta reforma se introduce una serie de principios, que está obligada a seguir: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo;

Resulta muy atinado agregar principios que se deban observar en la impartición de la actividad administrativa y judicial, sin embargo,

¹⁸⁰Época: Novena Época, Registro: 165821, Instancia: PLENO, Tipo Tesis: Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Localización: Tomo XXX, Diciembre de 2009, Materia(s): Civil, Constitucional, Tesis: P. LXVII/2009, Pág. 7.

opinamos que imparcialidad, objetividad, independencia y profesionalismo, resultan ser sinónimos¹⁸¹.

Se olvidaron de la equidad y la transparencia que son principios que permiten acceder a una verdadera impartición de justicia, evitando que el juzgador incurra en irregularidades respecto del asunto que está conociendo.

5. La Comisión, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales, estará también facultada para impulsar, de forma prioritaria, acciones y programas de carácter preventivo; en especial de aquellos destinados a promover la ética y la honestidad en el servicio público así como el estado de derecho. En este sentido, podrá formular recomendaciones —ya sean particulares o de carácter general— para la mejora de los procedimientos administrativos y prevenir prácticas de corrupción;

6. La Ley establecerá que la Comisión Nacional Anticorrupción podrá conocer casos de oficio, por notificación de otros órganos del estado mexicano, a través de demandas para asuntos de gran valor administrativo, y por Reportes Ciudadanos para casos donde los ciudadanos sean victimizados por actos de corrupción en trámites menores;

Podrá conocer de casos de oficio o por notificación, y en casos donde los ciudadanos sean victimizados, habrá que preguntarnos ¿Sólo los ciudadanos pueden ser victimizados en la realización de un trámite¹⁸²? nuestro México actual nos permite pensar que ¿Solo ellos pueden sufrir molestias?, ¿No podemos pensar en que un servidor público puede ser coaccionado para realizar determinados actos contra su voluntad? hablamos de casos extremos, porque nuestro país solo nos hace pensar en estos supuestos. Aunque también podemos analizar el vocablo ciudadano, todos somos ciudadanos, no importando nuestra condición de trabajo, además de que la constitución prevé los supuestos en los que se puede perder la ciudadanía

¹⁸¹ <http://www.definicionabc.com/negocios/profesionalismo.php> 27 de marzo de 2013, 13:30 hrs.

¹⁸² *No solo los particulares sufren en la realización de trámites, un claro ejemplo lo encontramos en: <http://www.24-horas.mx/enganan-al-titular-de-profeco-en-el-super/> 29 de marzo de 2013, 15:47hrs.

mexicana,¹⁸³ independientemente de ello, un servidor público es un ciudadano¹⁸⁴, y por ende también puede ser violentado.

7. En estos casos, la Ley establecerá el mecanismo para el registro de los Reportes Ciudadanos, su verificación y su publicación en un mapa electrónico de acceso libre y permanente. La Comisión remitirá los casos a las autoridades competentes y si su magnitud o relevancia lo ameritan podrá pedir mayor información sobre el caso o atraerlos para investigar y, en su caso, sancionar directamente;

Desde este momento se vislumbra la creación de un Instituto que lleve a cabo el registro de los reportes ciudadanos.

8. En la Ley se preverá que la Comisión Nacional Anticorrupción no estará impedida para hacer sus investigaciones por el secreto bancario, fiduciario y fiscal. Asimismo, se protegerá la integridad de las personas que denuncian, se promoverán la colaboración y los eventos simulados, y se penalizarán las demandas frívolas;

Evidentemente se persiste en el criterio de dar marcha a las denuncias o quejas anónimas, ello a fin de evitar que se ponga en riesgo al denunciante o quejoso; lo cual es bueno hasta cierto punto, porque permite que mucha gente que ha sufrido algún agravio en sus derechos al realizar algún trámite o diligencia no lo haga del conocimiento de la autoridad competente por temor a represalias, que pueden o no ser fundadas; sin embargo esta cuestión deja en estado de indefensión al servidor público al no tener manera de

¹⁸³* **“Artículo 37... C)** La ciudadanía mexicana se pierde:

I. Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros; **II.** Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente; **III.** Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente; **IV.** Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente; **V.** Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y **VI.** En los demás casos que fijan las leyes. En el caso de las fracciones II a IV de este apartado, el Congreso de la Unión establecerá en la ley reglamentaria respectiva, los casos de excepción en los cuales los permisos y licencias se entenderán otorgados, una vez transcurrido el plazo que la propia ley señale, con la sola presentación de la solicitud del interesado.”

¹⁸⁴ *Aunque excepcionalmente puede ser un extranjero el que funja como servidor público

conocer a quien lo acusa; y por otro lado se dice en el documento de mérito que **“... se penalizaran las demandas frívolas.”** La técnica legislativa deja mucho que desear, una demanda no es sinónimo de queja o denuncia, por tanto, tendría que corregirse dicho termino a fin de establecer correctamente lo que se pretende, y eso es que se ponga en conocimiento de la autoridad una actividad o inacción de un servidor público que en uso o no de sus atribuciones violente los derechos de las personas.

9. La Comisión Nacional Anticorrupción se integrará por cinco comisionados los cuales durarán en su encargo siete años, improrrogables;

10. La Comisión contará con un comisionado Presidente, el cual desempeñará dicha función por un periodo de cuatro años, improrrogables, y deberá rendir un informe anual ante el Consejo Nacional por la Ética Pública;

11. La renovación de los comisionados se realizará de forma escalonada; para asegurar la continuidad de los trabajos así como la “memoria institucional” y garantizar su plena independencia de autoridad o partido político alguno; para tal efecto, el nombramiento de los primeros comisionados se realizará en periodos de tiempo diferentes, según se dispone en un artículo transitorio especialmente destinado a este fin;

12. En cuanto al sistema de designación de los comisionados, se propone que éstos sean nombrados por el Presidente de la República, pero el Senado –o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, cuando éste no se encuentre reunido— podrán objetar la designación por dos terceras partes de sus miembros presentes, dentro de los primeros treinta días después de la fecha del nombramiento;

Definitivamente desde nuestro punto de vista, los apartados bajo los numerales 9, 10, 11 y 12 forman parte de las buenas propuestas del proyecto.

13. También se propone un régimen de incompatibilidades para que los comisionados – durante su encargo— no puedan ocupar otro empleo o comisión, salvo aquellos de carácter académico o científico sin percibir remuneración alguna. Para garantizar la plena autonomía e independencia de los comisionados, éstos sólo podrán ser removidos por las causas graves establecidas en la ley;

En este punto, tenemos un punto de vista que se divide en dos vertientes, toda vez que apoyamos la idea de un régimen de incompatibilidades, sin embargo, consideramos que uno de los requisitos para poder acceder a tal puesto, sea que el aspirante ocupe un cargo en alguna Institución académica o científica, y opinamos que por dicha labor debe obtener una remuneración, debido a que dicha retribución en muchas ocasiones es de carácter simbólico, además nuestra Norma Fundante en su artículo 5º señala:

Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. **Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.**

La Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123...

Por lo tanto, aceptar un cargo que no permita una justa retribución, resulta un daño a los derechos humanos de carácter laborales incluso podría considerarse Anticonstitucional, de conformidad con el artículo en mención; y no perdamos vista de esto último que se acaba de exponer, ya que en puntos ulteriores, cuestionaremos el poder que llegara a ostentar esta comisión, en caso de que este proyecto sea aceptado.

14. Las sanciones impuestas por la Comisión Nacional Anticorrupción podrán ser recurridas en amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito especializados que para este propósito establezca el Poder Judicial de la Federación. El procedimiento sancionador que establezca la Ley Federal Anticorrupción deberá ser diseñado como un procedimiento en forma de juicio con todas las garantías del debido proceso. La Ley determinará el procedimiento para la aplicación de las sanciones, las cuales pueden consistir en amonestaciones públicas, amonestaciones privadas, multas personales (no con cargo al erario público), suspensión, destitución, dar vista al Congreso de la

Unión para Juicio Político y realizar recomendaciones de inhabilitación al Congreso Estatal según corresponda;

De lo anterior, podemos inferir que desaparecerá el recurso de revocación y el juicio contencioso administrativo, con ello se violenta la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de la que México forma parte, entonces concluimos que al desaparecer dicho recurso para el servidor público, también desaparecerá para las personas en general, ya que en la exposición de motivos de dicha ley, el Ejecutivo Federal, preciso:

“Dentro de este combate a la corrupción se propone que sean **sujetos a investigación particulares y funcionarios** que pretendan <<aprovecharse de actos desleales, porque en este círculo de la corrupción tan mal hace quien corrompe como quien se deja corromper>>”¹⁸⁵

Ahora abra que analizar los efectos del amparo, puesto que algunos aspectos que contempla su reforma, las sentencia surtirán efectos en todas las personas que se encuentren bajo el mismo supuesto, la defensa que se maneje en esta materia debe ser muy cuidadosa.

Por otra parte, las sanciones deben modificarse, en virtud de que las multas solo son aplicables a los particulares y las sanciones económicas son exclusivas de los servidores públicos, además de que la suspensión, destitución e inhabilitación son sanciones que se llevan a cabo a los servidores públicos, y para un particular implicaría que el estado tenga que celebrar un convenio con el sector empresarial y que éste a su vez determine estas sanciones vía contrato colectivo o contrato ley, así como en los reglamentos de todas y cada una de las empresas e instituciones.

También podemos afirmar, que en caso de que sea suprimido el recurso de revocación, no será posible la petición de suspensión del acto, y cuando se lleve al amparo, quizá la materia del juicio ya no exista y se actualice

¹⁸⁵ <http://www.animalpolitico.com/2012/11/pena-propone-desaparecer-la-sfp-y-sustituirla-por-la-comision-nacional-anticorrupcion/> 1 de Enero de 2013, 17:48 hrs.

una causal de sobreseimiento y por tanto el Estado estará “**violando legalmente**” los derechos humanos de los servidores públicos que son ante todo personas humanas destinatarias de tales derechos fundamentales.

Por último, pero no menos importante mencionaremos, que el nombre de “Ley Federal Anticorrupción” podría ser modificado por “Ley Federal de Responsabilidad Ciudadana”, en virtud de que su contenido se dirige a establecer un procedimiento disciplinario, ya sea para servidores públicos o particulares que violenten el contenido de la misma, ya que la corrupción es una cuestión que puede ser inherente a cualquier persona, sea o no servidor público, no olvidemos que desde el conductor que ofrece una dádiva al policía de tránsito se está actualizando esta práctica nociva en ambas vías, tanto el que ofrece como el que acepta y por tanto es menester señalar que para que exista este tipo de delitos se requiere de dos, un ciudadano o persona cualquiera y un servidor público que la fomente o la acepte y entonces es a ambos a quienes se debe sancionar o defender.

15. La Ley también preverá que cuando las investigaciones se encuentren en curso, la información que posea la Comisión será reservada hasta que la investigación concluya. En casos de interés nacional y respecto a los cuales ya exista información pública, la Comisión podrá comunicar a la opinión pública los avances de la investigación;

En esta tesitura, podemos mencionar que no podrá actualizarse la suspensión como medida procedimental, puesto que la persona sujeta a investigación, no estará enterada de que hay un procedimiento de investigación por su probable responsabilidad por la comisión de alguna irregularidad. Además de que dicha investigación seguirá con defectos de subjetividad por parte de la persona que la lleve a cabo, al no poderse actualizar plenamente en su desarrollo los principios de transparencia, equidad, imparcialidad y certeza jurídica.

16. Se faculta a la Comisión Nacional para que pueda interponer controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, en los términos establecidos en el artículo 105 de la Constitución Política; la intención es que dicha Comisión pueda defender su esfera de competencias de posibles injerencias

indebidas de otros órganos –ya sean federales o estatales— así como denunciar la posible inconstitucionalidad de una norma –ya sea una ley de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República—, pero restringido a su ámbito de competencia: es decir, relacionados exclusivamente con el combate a la corrupción;

Y por fin, hemos llegado a un aspecto trascendental en la materia, puesto que la multicitada comisión podrá presentar controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, así como denunciar la posible inconstitucionalidad de una norma en materia de responsabilidades.

Con base en lo que analizamos en el punto 13 y 14, estimamos que el mismo proyecto presenta cuestiones de esta índole, sería muy curioso que estos aspectos fueran aprobados, y más curioso resultaría observar que una institución denuncie anticonstitucionalidad y violación a las normas de carácter internacional, en su normatividad, pero también debemos de tomar en cuenta que su ámbito de competencia, es en materia de responsabilidades, y por lo tanto, el contenido del proyecto pasa a segundo término.

17. En caso de que la Comisión encuentre actos presumiblemente constitutivos de delito deberá dar vista al Ministerio Público –ya sea federal o estatal—, y podrá actuar como una instancia coadyuvante. También se prevé que en los casos de corrupción las responsabilidades no prescribirán en un plazo inferior a cinco años;

Definitivamente, este es otro de los aciertos de la propuesta, puesto que el ministerio público como representante de la sociedad, debe de participar en la investigación de delitos, y en cuanto hace a la prescripción, la consideramos razonable, en virtud de que se habla de un delito.

18. Se contempla que se establezca claramente en la normativa penal federal los delitos relativos a actos de corrupción, previéndose asimismo la posibilidad del decomiso y la privación de la propiedad de los bienes que se hayan adquirido directa o indirectamente como resultado de la comisión de dichos delitos;

Pese a que consideramos que estos delitos deben estar contemplados solamente en el código penal, también estimamos necesario que se mencione que el decomiso y privación de bienes debe sujetarse al principio de legalidad.

19. Se propone la creación del Consejo Nacional por la Ética Pública, como un órgano de carácter interinstitucional encargado de promover acciones para fortalecer el comportamiento ético de la sociedad y coordinar las instancias de gobierno encargadas de prevenir y combatir la corrupción en toda la República;

Como lo mencionamos desde el punto 10, se vislumbraba la creación de una nueva institución, por ende se le tendrá que fijar una cantidad presupuestal, y esperamos que les den trabajo a los mil cuatrocientos cincuenta y dos servidores públicos que causaron baja debido a la creación de esta nueva comisión¹⁸⁶, aunque lo dudamos mucho, por lo que veremos a continuación.

20. Este Consejo será presidido por el Ejecutivo Federal e integrará a ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. La Ley determinará sus atribuciones, funcionamiento e integración;

21. Se propone que dicho Consejo Nacional por la Ética Pública también esté integrado por el Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Diputados, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la Comisión Nacional Anticorrupción (Secretario Técnico), el Secretario de Gobernación, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Procurador General de la República, el Secretario de Educación Pública, los 31 Gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Auditor Superior de la Federación y el Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos;

En cuanto hace a estos dos puntos, bastará ver cuáles son los requisitos que se requieran para formar parte de este consejo, puesto que

¹⁸⁶ <http://aristequinoticias.com/2511/mexico/desaparicion-de-la-sfp-en-el-senado-eliminaria-mil-452-plazas/> 28 de marzo de 2013: 23:44 hrs.

sopesamos la posibilidad de que sean personas especializadas en materia de ética, responsabilidades y rendición de cuentas.

23. Se establece la obligación de que los Estados y el Distrito Federal establezcan sus propias comisiones especializadas en el combate a la corrupción, de carácter colegiado, con plena autonomía y personalidad jurídica y patrimonio propios;

Por último, es correcto pensar en el auxilio y carga de trabajo en esta materia, por lo tanto, la creación de estas comisiones facilitarán el trabajo una vez que se les regulen sus facultades y alcances de las mismas.

4.4. Modelo Dual Integrado y sus implicaciones.

Con base en lo anteriormente expuesto, no podemos ignorar la realidad inminente del proyecto de reforma a la legislación de responsabilidades administrativas, así como de las demás modificaciones en materia de derechos humanos que le precedieron.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista no estimamos pertinente la intromisión de particulares en esta legislación, toda vez que en la “Ley Federal Anticorrupción” se les tendría que otorgar un título de derechos, pero no se trata de solo incorporar un apartado y con eso creer que se encuentran debidamente protegidos. Sí reflexionamos esta situación, tendríamos que regularlos en otra legislación diversa a los servidores públicos, en aras de ganar firmeza en el campo de credibilidad en las instituciones.

Ahora bien, hemos expuesto las dos vertientes normativas, enriqueciendo a cada una, en esa tesitura nos daremos a la tarea de proponer la instauración de una legislación que se adecue a la transición jurídica en la que se encuentra inmerso nuestro país y realidad en la que vivimos.

Debido a que en el proyecto de decreto si bien es cierto se contemplan temas que se desprenden de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, también es cierto, que se pierden de vista otros instrumentos jurídicos en los que México forma parte, y en donde se protegen derechos humanos y procesales inherentes a las personas, sin mencionar que como ya lo hemos analizado con antelación, todo instrumento internacional, desde nuestro punto de vista, debe ser interpretado bajo el principio Pro Homine, en virtud de que legítimamente se aceptó esta modificación al aprobar las reformas a la Constitución y Ley de Amparo en octubre de 2011 que recién entraron en vigor.

En atención a lo previamente expuesto, procederemos en el siguiente capítulo a disponer a su consideración nuestro ante proyecto de ley, estableciendo los puntos mencionados en los apartados de los capítulos precedentes.

CAPÍTULO QUINTO ANTE PROYECTO DE LEY.

“Si el poder tiene costo de la conciencia, ojalá que quienes lo ejerzan, sientan compasión por lo humano”.
Anónimo.

5. Exposición de Motivos.

El servidor público es concebido como una persona física que en determinado momento realiza una serie de actividades previstas por ley en atención a la consecución de los fines del Estado, históricamente hablando, el cargo que ocupaban estas personas era considerado como uno de los más respetables y honorables, ya que paulatinamente debían demostrar las cualidades que dejan como legado la iglesia y el ejército, es decir, la vocación y la disciplina, debiendo observar en todo momento valores éticos como la honestidad, honradez y respeto al principio de legalidad imperante en el Estado de Derecho, lo anterior implicó un gran reconocimiento hacia su persona, además de un constante cuidado a la reputación del puesto.

Actualmente, en nuestra legislación se le conceptualiza como aquel individuo que desempeña un empleo, cargo, comisión o maneje y aplique recursos federales, observamos que en esencia esta definición atiende básicamente al ejercicio de sus funciones, mismas que debe fundar y motivar en un marco de legalidad, equidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia y transparencia, de lo contrario podría hacerse acreedor a cualquiera de las diversas sanciones contenidas en normas, tales como la Ley Federal de Responsabilidad Administrativas de los Servidores Públicos, Código Penal Federal, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, etc.

Nuestra Constitución establece que en caso de incurrir en una irregularidad se fincara un procedimiento de responsabilidad por incumplimiento de obligaciones, con lo que se pretende cumplir con el principio del “debido proceso”, el catálogo de las mismas están previstas en la ley reglamentaria, misma que tras una serie de reformas en cuanto a su contenido y alcance, se denominó Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

Públicos, la cual fue derogada por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha trece de marzo de dos mil dos y que merced a este acto legislativo paso a denominarse, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, siendo esta última la que dispone que los servidores públicos sean sujetos a proceso disciplinario, con motivo de la comisión de irregularidades en que pudiesen incurrir, bien sea por sus actos u omisiones.

El procedimiento disciplinario se inicia con una investigación exhaustiva derivada de una queja, una denuncia, una auditoria bien sea interna, externa o gubernamental, o un programa denominado “usuario simulado”, este último ha caído en desuso por considerarse que podría ser constitutivo de conductas delictivas por parte del referido “usuario simulado” puesto que se basa en la premisa de inducir al servidor público a cometer actos ilícitos; el objetivo es allegarse de los elementos de convicción que permitan determinar el inicio o no del procedimiento de responsabilidades, sin embargo, con ello se dio apertura a un desequilibrio en la impartición de justicia al configurarse una serie de actos consecutivos para denominar al servidor público como presunto responsable, siendo entendido como sinónimo de presunto culpable al momento de iniciar la investigación a cargo de los Órganos de Control Interno, olvidando uno de los principios de los Derechos Humanos garantizados por nuestra Constitución en su artículo 20 inciso B, y nos referimos a la presunción de inocencia, hasta que se demuestre lo contrario .

Ahora bien, la realidad en México y el mundo, se desarrolla en torno al tema de Derechos Humanos ya que dichos derechos son inherentes al individuo, lo que nuevamente nos deja de manifiesto la confrontación entre el juspositivismo y el jusnaturalismo, derivado de los debates que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que se ha creado un sistema en donde se pierde de vista la naturaleza de los instrumentos internacionales de protección a los mismos, y se ha considerado una falta de certeza jurídica.

Como resultado de un reconocimiento expreso y como medio de prevención a la violación de dichos derechos consagrados en instrumentos internacionales, el diez de octubre de dos mil once se modificó, en nuestra Constitución el título primero que paso a denominarse “De los Derechos Humanos y sus Garantías” ,estableciéndose en su artículo primero tercer párrafo, lo siguiente:

“...Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.¹⁸⁷

Lo que desde nuestro muy particular punto de vista y de conformidad con los subsecuentes párrafos se desprende que:

“...Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.¹⁸⁸

Ahora bien, ¿Por qué mencionar lo anterior? La razón estriba en que si bien es cierto que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, fue motivada debido a los altos índices de corrupción y en atención a :

“... las organizaciones internacionales que promueven, desde 1996, instrumentos jurídicos destinados a combatir este fenómeno. Así tenemos la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada por la Organización de Estados Americanos en Venezuela el 29 de abril de 1996, misma que fue ratificada por México y entró en vigor el 6 de marzo de 1997. También en 1996 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas recomendó a la Asamblea General de las

¹⁸⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁸⁸ *Ibíd.*

misma adoptar la "Declaración de las Naciones Unidas Contra la Corrupción y el Soborno en Transacciones Comerciales Internacionales. El Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico adoptó el 23 de mayo de 1997 una Recomendación para Combatir el Cohecho en las Transacciones Comerciales Internacionales; tal recomendación sería la base para la creación de la Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, firmada en el seno de la OCDE el 17 de diciembre de ese año. "¹⁸⁹

Entonces debería existir una ley adjetiva que al dar las garantías de audiencia y debido proceso, proteja los derechos de los servidores públicos atendiendo a una Convención y Declaración de carácter internacional, tales como la "Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Universal de Derechos Humanos". Tomando en cuenta que una Convención es un instrumento jurídico vinculante y la declaración no lo es, sin embargo, ambas contienen estándares humanos consagrados en otros instrumentos jurídicos cuyo cumplimiento y observancia es obligatorio.

En esta tesitura podemos ser los pioneros en establecer una legislación donde se protejan los derechos de los servidores públicos, alguna vez fuimos los primeros en arriesgarnos a proteger los derechos de los trabajadores en nuestra Constitución pese a lo manifestado en el diario de debates de 1917¹⁹⁰, incluso servimos como fuente de inspiración para la comunidad internacional, tal y como se menciona en el mencionado Diario de Debates en su primer tomo; "**...así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor en consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la Revolución Mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar..**"¹⁹¹ en una legislación los sagrados derechos de los servidores públicos porque más allá de criticar la actividad del servidor público, la

¹⁸⁹ Cfr. Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. 5 de abril de 2001.

¹⁹⁰ "Dijo que la clase obrera debía tener toda clase de garantías y tener asegurado su porvenir, y previno a los Constituyentes a no temer lo que decía el señor Licenciado Lizardi, que en ese artículo se iba aparecer a un Santo Cristo con un par de pistolas; yo desearía que los señores de la comisión no tuvieran ese miedo, porque si es preciso para garantizar las libertades del pueblo que ese Santo Cristo tenga polainas y 3030 ¡Bueno!" Véase en Carpizo Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, p.96

¹⁹¹ Ibídem.

podemos dignificar, pese a diversos puntos de vista, como lo es el del Maestro Gerardo Hierro Molina, cuando en su artículo intitulado “Responsabilidades Legales en el Servicio Público” manifiesta:

“...Considero que la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos es suficiente, lo que nos falta en un sistema como el nuestro, es exigir en los servidores públicos una actuación de acuerdo a las disposiciones legislativas aplicables y en su caso de que así no lo hicieren, acudir a todas y cada una de las instancias legales con que se cuentan para hacer de nuestra administración pública una administración limpia, eficaz y eficiente, libre de la corrupción de la que ha adolecido durante tiempo en perjuicio de la sociedad mexicana”.¹⁹²

Es innegable que la proyección del servicio público es percibida deficiente, despótica e incluso insultante, pero basta involucrarse en el medio de dicho servicio y ser sujeto de un trato diferencial, es decir, toda actividad realizada en ese ámbito, es constreñida por agravantes, en ese sentido hemos considerado que al crear una ley que permita un equilibrio legal entre los integrantes del Estado, se puede proyectar a México como un sujeto de ejemplo para la comunidad internacional.

Por lo expuesto con antelación, afirmamos que nuestro planteamiento va dirigido proponer a nuestro régimen un proyecto de ley, en donde se observe el cumplimiento de instrumentos internacionales en materia de protección a derechos fundamentales para todas las personas sin importar su labor, es decir, que los servidores públicos gocen de una ley que no los deje en estado de indefensión, y se dé cabal cumplimiento a la garantía del debido proceso legal, permitiendo configurar un equilibrio, para evitar que se conviertan en víctimas antes, durante y después del procedimiento disciplinario y de esta manera se salvaguardarían sus derechos, puesto que si bien es cierto, existe una Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, esta sólo se avoca a las probables irregularidades en que

¹⁹² <http://www.derecho.duad.unam.mx/amicus-curiae/descargas/pdf> 2 de Septiembre de 2012. 18:08hrs.

incurren o pueden incurrir los servidores públicos y no así, a los derechos inherentes a éstos.

Otro aspecto que debemos destacar es el deseo de un servicio público de calidad, por lo que se deben crear filtros para ocupar algún cargo público, por ello, consideramos que el servicio profesional de carrera si bien es cierto, no es la panacea, es una opción que coadyuvará en la búsqueda de dicha calidad.

Por último mencionamos que la creación de una norma adjetiva también deberá contener los recursos administrativos idóneos para combatir las resoluciones dictadas en el procedimiento disciplinario, es decir, reconocer y otorgar medios de impugnación que permitan manifestar diversas inconformidades que aquejen al servidor público durante el procedimiento como lo son el recurso de revisión y revocación, antes de acudir al actual juicio de nulidad y amparo.

Por lo anterior se propone el siguiente proyecto de Ley Federal para el Procedimiento de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

5.1. Disposiciones Generales

Artículo 1.- La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como normar el proceso disciplinario de acuerdo a lo siguiente:

I.- Los deberes en el servicio público.

II.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;

III.- Los derechos de los que goza en servidor público, antes, durante y después del proceso disciplinario;

IV.- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;

Artículo 2.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

Ley: A la **Ley Federal para el Procedimiento de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

Comisión: A la **Comisión Nacional Anticorrupción.**

Comisiones: A las **Comisiones** de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República.

Comisionados y titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades: A los titulares de las comisiones y a los de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, designados por la **Comisión.**

Entidades: A las consideradas como e Dependencias: A las entidades consideradas como tales en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal **y la Ley de Entidades Paraestatales**, incluidos sus órganos administrativos desconcentrados, así como la Procuraduría General de la República, **Poderes Judicial y Legislativo de la Federación.**

Artículo 3.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Artículo 4.- Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a los **deberes** previstos en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, **transparencia y equidad** que rigen en el servicio público.

Artículo 5.- Todo servidor público tendrá los siguientes **deberes:**

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

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

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

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

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

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

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

VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida. Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

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

XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte. El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

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

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el **artículo 9** de la Ley; En el caso del personal de los centros públicos de investigación, los órganos de gobierno de dichos centros, con la previa autorización de su órgano del **comisionado** interno, podrán determinarlos términos y condiciones específicas de aplicación y excepción a lo dispuesto en

esta fracción, tratándose de los conflictos de intereses que puede implicar las actividades en que este personal participe o se vincule con proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en relación con terceros de conformidad con lo que establezca la Ley de Ciencia y Tecnología;

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

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

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

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

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

XVIII.- Denunciar por escrito ante la Comisión o las comisiones internas, 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. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;

XIX-A.- Responder las recomendaciones que les presente la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, y en el supuesto de que se decidan o aceptar o no cumplir las recomendaciones, deberá hacer pública su negativa, fundándola y motivándola en términos de lo dispuesto por el Apartado B, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;

XIX-B.- Atender los llamados de la Cámara de Senadores o en sus recesos de la Comisión Permanente, a comparecer ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones de la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en términos del Apartado B, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación

de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

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

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

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

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

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

Artículo 6.- El servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión deberá observar, hasta un año después de haber concluido sus funciones, lo siguiente:

a) En ningún caso aprovechará su influencia u obtendrá alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba, para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI del artículo anterior;

b) No usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público, y

c) Los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de Dirección en el Instituto Federal Electoral, sus Consejeros, y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se abstendrán de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.

Artículo 7.- En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente 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 Comisión Nacional Anticorrupción;**
- IV.- 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.

Artículo 8.- Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes la **Comisión Nacional Anticorrupción;** las Comisiones Anticorrupción, los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de dichas comisiones establecidas **en cada dependencia del Estado Mexicano, de los tres poderes de la Unión y de los tres órdenes de gobierno.**

Artículo 9.- Cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, materia de las quejas o denuncias, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el **artículo 7** turnarlas quejas o denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

5.2. Quejas o Denuncias.

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

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

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

Artículo 11.- La Comisión, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de los deberes establecidos en esta ley, así como para imponer las sanciones derivadas del procedimiento disciplinario, por lo que se menciona que en lo no previsto en esta ley se atenderá al Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que no contravenga a la presente ley. .

Artículo 12.-Cuando por la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones la **Comisión** estime que ella debe instruir el procedimiento disciplinario, requerirá al **comisionado** interno, al titular del área de responsabilidades o al titular del área de quejas el envío del expediente respectivo, e impondrá, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes.

5.2.1. Procedimiento de Responsabilidades.

Artículo 13.-Para el cumplimiento de sus atribuciones, la **Comisión**, el **comisionado interno** o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas.

La **Comisión** o el **comisionado** interno podrán comprobar el cumplimiento de los deberes de los servidores públicos a través de operativos específicos de verificación, en los que participen en su caso los particulares que reúnan los requisitos que aquélla establezca.

Artículo 14.-Las actuaciones de los comisionados internos se practicarán en días y horas hábiles y en un horario de siete de la mañana a diecinueve horas, el comisionado podrá habilitar días y horas hábiles, siempre que exista causa urgente debidamente fundada.

Artículo 15.- Cuando la falta que se investigue sea grave, el término de la investigación no excederá el término de 7 meses, prorrogables otros 2 meses, sin que exceda los 12 meses contados a partir de la presentación de la queja o denuncia.

Artículo 16.- Si la **Comisión** o el **comisionado** interno tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, deberán denunciarlos ante el Ministerio Público o, en su caso, instar al área jurídica de la dependencia o entidad respectiva a que formule las querrelas a que hubiere lugar, cuando así se requiera.

Artículo 17.- Para el cumplimiento de sus atribuciones, la **Comisión** y comisiones internas llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas.

Sólo la **Comisión** con la aprobación de sus integrantes, podrá solicitar información a la **Comisión Nacional Bancaria y de Valores**, para comprobar el cumplimiento de deberes de los servidores públicos.

Artículo 18.- La Comisión, el comisionado interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas mediante el siguiente procedimiento:

I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor, en caso de no presentarse con su defensor, **se le asignará un defensor de oficio.**

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable. Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

II.- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;

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

La Comisión, el comisionado interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

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

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos,

podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

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

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

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

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

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

Artículo 19.- Los servidores públicos que resulten afectados por alguna de las actuaciones o resoluciones dictadas por algún comisionado, jefe del área de responsabilidades o cualquier otro servidor público que celebre la audiencia o las demás diligencias que sean necesarias para el procedimiento, podrá interponer revisión ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la celebración de la misma.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

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

II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución,

III.- La autoridad emitirá resolución dentro de las setenta y dos horas siguientes, notificándolo al interesado en la siguiente diligencia.

Artículo 20.- En los lugares en los que no residan los comisionados internos o los titulares de las áreas de quejas y de responsabilidades, los servidores públicos de las dependencias o entidades que residan en dichos lugares, practicarán las notificaciones o citaciones que en su auxilio aquéllos les encomienden mediante comunicación escrita.

En dicha comunicación deberá señalarse expresamente la diligencia cuya práctica se solicita; los datos de identificación y localización del servidor público respectivo, y el plazo en el cual deberá efectuarse aquélla, así como acompañarse de la documentación correspondiente.

El incumplimiento de lo anterior por parte de los servidores públicos de las dependencias o entidades a los que se les solicite el auxilio a que se refiere este artículo, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

Artículo 21.- Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, teniéndola obligación de suscribirla quienes intervengan en ella, si se negaren a hacerlo se asentará dicha circunstancia en el acta. Asimismo, se les apercibirá de las penas en que incurrirán quienes falten a la verdad.

Artículo 22.- Las resoluciones y acuerdos de la Comisión, del comisionado interno o del titular del área de responsabilidades durante el procedimiento constarán por escrito. Las sanciones impuestas se asentarán en el registro a que se refiere la Ley.

Artículo 23.- Todas las sanciones que sean determinadas por la resolución que emita el comisionado o el área de responsabilidades, tendrá que ser homologada por la Comisión.

5.2.2. De los Derechos de los Servidores Públicos.

Artículo 24.- Los servidores públicos antes, durante y después del procedimiento disciplinario tendrán los siguientes derechos:

- a) Se presume su inocencia hasta que se le demuestre lo contrario.
- b) De que se le informe de las imputaciones que se le hacen.
- c) Conocer quién le hace la imputación y exigir elementos de prueba.
- d) Ser tratado con dignidad y respeto en las diligencias que requieran su presencia.
- e) Nombrar un licenciado en derecho o abogado, en caso de no contar con los medios para nombrarlo, el Estado deberá otorgarle uno de oficio que sea especialista en la materia.

- f) A comparecer mediante la presentación de un escrito o bien, solicitar la duplicidad del plazo para comparecer a la audiencia de ley, siempre y cuando exista causa justificada que será acreditada mediante certificado médico, expedido por institución debidamente acreditada o que cuente con firma y número de cédula profesional del médico que lo asistió, así como una protesta de decir verdad.**
- g) Que se le incoe procedimiento cuando haya una denuncia o queja apoyada en elementos probatorios, además de ser ratificada antes de la comparecencia del posible responsable.**
- h) Ofrecer pruebas conforme a su derecho convengan, sin transgredir la moral y las buenas costumbres.**
- i) Que se le faciliten todos los datos que requiera para formular su defensa y que la misma conste en el expediente.**
- j) Alegar todo lo que a su derecho convenga, durante el procedimiento y antes del cierre de instrucción.**
- k) A que el procedimiento de responsabilidades no trascienda a la opinión pública, antes de que se emita la resolución.**
- l) A reparar el daño inmediatamente o antes de que se dicte la resolución.**
- m) A ser sancionado una vez acreditada la conducta irregular y por ende su probable responsabilidad, mediante sentencia que haya causado estado.**
- n) A solicitar copia certificada de las actuaciones.**
- o) Que en el expediente de responsabilidades que se abra, consten copias certificadas, y que el mismo se encuentre debidamente sellado y foliado.**
- p) Que se le acredite su probable responsabilidad.**
- q) A que se le definan cada una de las sanciones que se le impongan y que las mismas se encuentren previstas en la ley.**
- r) Que se observe el control de la convencionalidad, es decir, se le apliquen los tratados que en materia de derechos humanos procedan, bajo la interpretación el principio pro homine, y se ejerza ex officio, refiriéndose a que la Comisión tienen el deber de observar dichos tratados, sin requerir instancia de parte.**

- s) En caso de que durante el análisis de la resolución, existan dudas sobre la probable responsabilidad del servidor, se le absuelva en virtud de la presunción de inocencia.
- t) Que se le tome en cuenta esta resolución de no responsabilidad, en los demás procedimientos que se lleven por cuerda separada. Puesto que se debe observar lo que beneficie al servidor público.
- u) Que se le informe de la posibilidad de presentar recursos administrativos y jurisdiccionales más allá de lo que la comisión permita.
- v) Que se aplique la deficiencia de la queja, para la solicitud de suspensión que se hace valer en el recurso de revocación.

5.3. De la valoración de las pruebas.

Artículo 25.- El servidor público y la autoridad disciplinaria podrán aportar todas las pruebas que considere pertinentes para acreditar los extremos de su defensa, en los términos que establece la ley; se reconocen como medios probatorios:

- a) Confesional simple para el particular
- b) Confesional por informe u oficio para la autoridad
- c) Documentos públicos y privados
- d) Dictámenes periciales
- e) La inspección
- f) La testimonial
- g) Las presunciones
- h) Medios tecnológicos que puedan crear convicción.

Artículo 26.- La autoridad disciplinaria goza de amplia libertad para realizar el análisis de las pruebas rendidas, aplicando las reglas de lógica y de sana crítica.

Artículo 27.-La confesión del servidor público en proceso y de la autoridad, harán prueba plena, si es hecha con pleno conocimiento y sin empleo de violencia.

Los documentos públicos harán prueba plena.

Las copias certificadas hacen fe de la existencia de los originales.

Artículo 28.- Las documentales privadas, inspecciones, periciales y testimoniales serán valorados conforme al prudente arbitrio del juzgador, tomando en cuenta el principio pro homine.

Artículo 29.- La valoración, el ofrecimiento y admisión de las pruebas se realizara con base en lo previsto en esta ley y en lo no previsto, se atenderá a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles en todo aquello que no se contraponga a la presente ley.

5.4. De las sanciones.

Artículo 30.-Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- Amonestación; misma que se refiere a un llamado de atención con carácter de formal y en forma escrita, que se registra en el expediente del servidor público.

II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año; esta implica una separación temporal del puesto en el que se originó la falta disciplinaria, por el término que señale la resolución, sin derecho a percibir salario o prestación alguna.

III.- Destitución del puesto; es la terminación de la relación jurídica del servidor público con la administración pública y por ende, mediante juicio laboral de determinara el cese del nombramiento, en el caso de ser un servidor público de base.

IV.- Sanción económica, constituye una sanción pecuniaria que se le impone al servidor público que causo daños y perjuicios por la obtención de beneficios económicos indebidos y por lo tanto, mediante pliego de responsabilidades, dicha sanción se convierte en un crédito fiscal a favor del Estado.

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Es decir, se imposibilita al servidor público el desempeño de algún empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública, por el término que señale la resolución.

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

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

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

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 5 de la Ley.

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

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

Artículo 31.- 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, que a continuación se refieren:

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.

Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el **artículo 5** de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

Artículo 32.- Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 5 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán

ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

La sanción económica que se imponga será o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

Para los efectos de la Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

Artículo 33.- La Comisión impondrá las sanciones correspondientes a los comisionados internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades cuando se abstengan injustificadamente de investigar o sancionar a los infractores, o que al hacerlo no se ajusten a las disposiciones jurídicas o administrativas aplicables, así como cuando incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa.

Artículo 33 Bis.-La Comisión, el comisionado interno o el titular del área de responsabilidades podrán abstenerse de iniciar el procedimiento disciplinario o de imponer sanciones administrativas a un servidor público, cuando de las investigaciones o revisiones practicadas adviertan que se actualiza la siguiente hipótesis:

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

5.5. De la ejecución de sanciones.

Artículo 34.- La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo, una vez que haya causado estado, es decir, que el servidor público no haya interpuesto algún recurso o juicio a su favor.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la

relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables.

Artículo 35.-Para el cumplimiento de las atribuciones que les confiere la Ley, la Comisión, el comisionado interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, podrán emplear los siguientes medios de apremio:

I.- Multa de hasta veinte veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, y

II.- Auxilio de la fuerza pública.

Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se estará a lo que prevenga la legislación penal.

Artículo 36.-Las facultades de la Comisión, del comisionado interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en **cinco** años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

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

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

5.6.De los medios de Impugnación.

Artículo 37.- Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

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

Artículo 38.- El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

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

II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y

III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

Artículo 39.-La simple interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, conforme a estas reglas:

I.- En tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación, y

II.- En tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

a) Que se admita el recurso;

b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente, y

c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Artículo 40.-En los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, las sentencias firmes que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En el caso de ser revocada o de que la modificación así lo disponga, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

Se exceptúan del párrafo anterior, los Agentes del Ministerio Público, peritos oficiales y miembros de las instituciones policiales de la Federación; casos en los que la autoridad sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en ningún caso proceda la reincorporación al servicio, en los términos previstos en el apartado B, fracción XIII, del artículo 123 Constitucional.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá otorgar la suspensión cumpliendo los requisitos a que se refiere el artículo anterior.

No procederá la suspensión de la ejecución de las resoluciones administrativas que se impugnen mediante la interposición del recurso o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tratándose de infracciones graves o casos de reincidencia.

Artículo 41.- Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser impugnadas por la Comisión, el comisionado interno o el titular del área de responsabilidades, según corresponda.

5.7 Acciones Preventivas para Garantizar el adecuado Servicio Público.

Artículo 42.- Para asegurar el cabal cumplimiento de los principios y **deberes** que la Ley impone a los servidores públicos, será responsabilidad de las dependencias y entidades, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, establecer acciones permanentes para delimitar las conductas que en situaciones específicas deberán observar éstos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

En el establecimiento de las acciones referidas las dependencias y entidades deberán atender los lineamientos generales que emita la Comisión.

Artículo 43.- La Comisión, con sujeción a lo previsto en esta la Ley, emitirá un Código de Ética que contendrá reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación deservicio público en beneficio de la colectividad.

El Código de Ética a que se refiere el párrafo anterior, deberá hacerse del conocimiento de los servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate.

Artículo 44.- Las dependencias y entidades deberán evaluar anualmente el resultado de las acciones específicas que hayan establecido conforme a este Capítulo, y realizar, en su caso, las modificaciones que resulten procedentes, informando de ello a la Comisión en los términos que ésta establezca.

Artículo 45.- Las dependencias y entidades deberán promover la participación de los sectores social y privado, así como en su caso, **en los tres poderes de la unión y en los tres niveles de gobiernos correspondientes**, en la elaboración de un diagnóstico, así como evaluar las acciones que determinen, a efecto de garantizar la prevención de conductas indebidas de los servidores públicos.

Artículo 46.- En aras de fomentar la dignificación del servicio público se solicitará al área encargada del servicio profesional de carrera, rinda un informe detallado a la Comisión, en donde se especifiquen los criterios que se emplearon para que el servidor público ingresará a la entidad o dependencia.

Conclusiones.

PRIMERA: En las siete partidas se determinaron las características y cualidades que debían investir los servidores públicos o toda aquella persona que tuviera un alto mando, desde entonces se describe la vocación en el servicio.

En cuanto a la impartición de justicia se conservaba un criterio para poder allegarse a la voluntad de la persona, respecto de su acción u omisión intentada, como lo es la edad, estatus sobre la sociedad al respecto de si es rico, pobre, mancebo, libre, esclavo, enfermo, sano, vicioso, letrado o sin sabiduría, profesión, pues ello le permitiría determinar una pena lo suficientemente convincente para sus sentidos.

El juicio de residencia fue un instrumento de acción a la política de organización jurídico-responsabilista, que se administró bajo el control del poder judicial, de la magistratura, y en general por el factor letrado ya que como era evidente, en la época de la Colonia, la Corona se empeñaba en controlar las actividades de los funcionarios coloniales para proteger sus propios intereses.

Todo funcionario al término de su encomienda quedaba sometido al juicio de residencia, para indagar sobre su desempeño y en caso de incumplimiento se le pudiera hacer efectivas las sanciones que se derivaran de sus responsabilidades, o bien extenderle una especie de carta o certificado de buena conducta. En razón a lo anterior, los funcionarios eran en ocasiones, los más interesados en ser residenciados, pues al obtener la carta de buena conducta quedaba reconocida su gestión y librados su prestigio y honor para ser promovidos a un puesto superior, ya que para aspirar a ello era necesario entregar buenas cuentas en el cargo anterior. A lo largo de este recorrido histórico identificamos instituciones jurídicas como lo son la pesquisa y visita, las cuales actualmente podemos denominar proceso de investigación.

SEGUNDA: Una vez que conocemos algunas de las cualidades y peculiaridades del servicio público, determinamos el papel que juega como parte indispensable del Estado, en virtud de que, este último hace efectiva su voluntad a través de la actuación del servidor público, por lo tanto afirmamos que dentro de la función pública se encuentra la función administrativa, toda vez que la administración pública posee elementos objetivos y subjetivos, el primero conformado por el personal administrativo, patrimonio y sistema normativo, mientras que en el segundo grupo encontraremos el servicio público y la función o acción.

La función pública se rige por principios que deben ser observados por las personas que la conforman, y dichos preceptos son: Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad, Eficiencia, Transparencia y Equidad, ahora bien, si encontramos que una persona tiene el deber de cumplir con la observancia de dichos principios y demás obligaciones que se encuentran previstas en otras legislaciones, resultaría acertado que también se les dotara de derechos, sobre todo en lo concerniente a los procedimientos administrativos disciplinarios; ya que en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no menciona un apartado de derechos a los mismos, por ello es que surge nuestra crítica y propuesta.

En México la materia de responsabilidades de los servidores públicos la encontramos dentro del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene diversas modalidades, tales como la responsabilidad política, civil, laboral, penal y administrativa; además podemos observar algunos elementos de la responsabilidad, tales como : Daño o perjuicio, Obligación y Reparación.

Acordamos con los doctrinarios de Derecho Laboral Burocrático cuando manifiestan que el servidor público es el género y el trabajador al servicio del Estado es la especie, ya que su razonamiento lógico lo expresan en virtud, de que el Servidor Público realiza su empleo, cargo o comisión en el régimen paraestatal y centralizado, mientras que el Trabajador al Servicio del Estado presta sus servicios solo en el régimen centralizado.

Ahora bien, del análisis que se desprende del subtema de responsabilidad internacional surge cuestionarnos lo que nuestro sistema mexicano nos ofrece en materia de derechos humanos mismos que se encuentran protegidos por instrumentos como lo son los tratados, y que hoy en día son considerados parte de lo que la doctrina llama Constitución ampliada; por ello existe la posibilidad de que México incurra en algún tipo de responsabilidad internacional, por ejemplo la inmediata, en virtud de que nuestro H. Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia de la Nación han emitido leyes y dictado criterios en materia de servidores públicos, que bajo un análisis serían cuestionados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como se observó al analizar el procedimiento disciplinario al que son incoados los servidores públicos.

Estableciendo una diferencia entre instrumentos jurídicos internacionales, afirmaremos que el término “convención” abarca todos los acuerdos internacionales, de la misma forma que el término genérico “tratado”, es decir, convención es sinónimo de tratado y tienen fuerza vinculante, mientras que las declaraciones pese a que no tienen fuerza vinculante, la sanción por no observar las mismas, es de carácter moral.

Lo anterior, nos permite mencionar, que algunos aspectos relevantes de la reforma en materia de derechos humanos, y en atención a tratados y convenciones, fueron:

1. Modificar la denominación del artículo 1º del Título Primero de la Constitución, con el objetivo de incluir el término Derechos Humanos.

- 2.-Fortalecer el reconocimiento de los derechos humanos como derechos inherentes al ser humano y por lo tanto hacer manifiesto el deber de protegerlos por parte del Estado.

3. Hacer efectiva la aplicación de los derechos humanos tutelados en los tratados internacionales.

4.Revisar la jerarquía constitucional de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

5. Reconocer el deber de respetar la garantía de audiencia en todos los supuestos, incluyendo el de la expulsión de extranjeros.

6.Establecer la protección de los derechos humanos como uno de los principios rectores de política exterior mexicana.

TERCERA: El procedimiento de responsabilidades fue instaurado como una medida para combatir la corrupción y en respuesta a un instrumento jurídico internacional en el que México fue parte.

Se inicia con una queja o una denuncia que puede proceder, por contener elementos de pruebas suficientes para iniciar el procedimiento disciplinario, en donde el servidor público carece de algunos medios idóneos para su defensa, así como para alegar lo que a su derecho convenga, por ende resulta conveniente dotarlo de los recursos administrativos y judiciales para que pueda comprobar su inocencia, porque incluso, el principio de presunción de inocencia es casi imposible de percibir.

Asimismo, analizamos lo concerniente a la ejecución de sanciones y los criterios emitidos por nuestro Máximo Tribunal, y nos cuestionamos el alcance que poseen las tesis aisladas y jurisprudencias que pretenden interpretar el espíritu del legislador, además de considerar que debería en algunas ocasiones, otorgarles el carácter de enunciativas y no limitativas.

Opinamos sobre la viabilidad de un recurso de revisión que le permita al servidor público inconformarse con alguna actuación dentro de la audiencia de ley a la que asistió.

Estudiamos lo concerniente a la procedencia del Amparo Indirecto, a la luz de la doctrina y los criterios emitidos por la Suprema Corte

de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa y del Trabajo.

CUARTA: Después de detectar las carencias de nuestra aun ley vigente de responsabilidades administrativas, nos dimos a la tarea de analizar la propuesta presentada por nuestro presidente en turno y opinamos que no nos convence del todo la existencia de una Comisión Nacional Anticorrupción que juzgue a los particulares y servidores públicos, tampoco consideramos que resulta atinado una nueva reforma que no contenga la observancia de derechos humanos en dicho procedimiento y que los miembros o aspirantes formar parte de dicha Comisión, trabajen en instituciones educativas sin retribución alguna, toda vez que no se encuentran cumpliendo una condena.

En lo referente a las sanciones, afirmamos que para que pueda tener plenos efectos la destitución, debe paralelamente desarrollarse un procedimiento de cesación de los efectos del nombramiento o de rescisión del contrato de trabajo, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, según sea el caso, recordemos que existen instancias que se rigen por el apartado A y otras por el apartado B del artículo 123 Constitucional, así como por sus leyes reglamentarias; ya que de no realizarse tal procedimiento nos encontraríamos en la paradoja de que el ex servidor público responsable ha sido legalmente destituido, pero su nombramiento o contrato continua vigente y entonces quien lo destituyo indebidamente incurriría a su vez en responsabilidad administrativa.

Por otra parte, nos inconformamos con que al servidor público se le permita la interposición de Juicio de Amparo, porque consideramos que es violatorio de los derechos humanos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la que México es parte.

QUINTA: Respetamos los esfuerzos que han logrado prosperar en el contenido de la legislación en materia de responsabilidades administrativas, e hicimos mención que en atención a ello, algunos artículos no

serían ni siquiera comentados, por considerarlos acertados en el desarrollo del procedimiento disciplinario.

No estimamos pertinente la intromisión de particulares en esta legislación, toda vez que en la “Ley Federal Anticorrupción” se les tendría que otorgar un título de derechos, pero no se trata de solo incorporar un apartado y con eso creer que se encuentran debidamente protegidos. Sí reflexionamos esta situación, tendríamos que regularlos en otra legislación diversa a los servidores públicos, en aras de ganar firmeza en el campo de credibilidad en las instituciones.

Ahora bien, hemos expuesto las dos vertientes normativas, enriqueciendo a cada una, en esa tesitura nos daremos a la tarea de proponer la instauración de una legislación que se adecue a la transición jurídica en la que se encuentra inmerso nuestro país y realidad en la que vivimos.

SEXTA: Plasmamos todo el análisis del procedimiento disciplinario y lo hicimos un anteproyecto de ley ecléctica, sin embargo, consideramos que lo relevante en este aspecto, es lo referente a los derechos que le hemos consagrado al servidor público, mismos que consisten en:

- a) Se presuma su inocencia hasta que se le demuestre lo contrario.
- b) De que se le informe de las imputaciones que se le hacen.
- c) Conocer quién le hace la imputación y exigir elementos de prueba.
- d) Ser tratado con dignidad y respeto en las diligencias que requieran su presencia.
- e) Nombrar un licenciado en derecho o abogado, en caso de no contar con los medios para nombrarlo, el Estado deberá otorgarle uno de oficio que sea especialista en la materia.
- f) A comparecer mediante la presentación de un escrito o bien, solicitar la duplicidad del plazo para comparecer a la audiencia de ley, siempre y cuando exista causa justificada que será acreditada mediante certificado médico, expedido por institución debidamente acreditada o que cuente

con firma y número de cédula profesional del médico que lo asistió, así como una protesta de decir verdad.

- g) Que se le incoe procedimiento cuando haya una denuncia o queja apoyada en elementos probatorios, además de ser ratificada antes de la comparecencia del posible responsable.
- h) Ofrecer pruebas conforme a derecho sin transgredir la moral y las buenas costumbres.
- i) Que se le faciliten todos los datos que requiera para formular su defensa y que la misma conste en el expediente.
- j) Alegar todo lo que a su derecho convenga, durante el procedimiento y antes del cierre de instrucción.
- k) A que el procedimiento de responsabilidades no trascienda a la opinión pública, antes de que se emita la resolución.
- l) A reparar el daño inmediatamente o antes de que se dicte la resolución.
- m) A ser sancionado una vez acreditada la conducta irregular y por ende su probable responsabilidad, mediante sentencia que haya causado estado.
- n) A solicitar copia certificada de las actuaciones.
- o) Que en el expediente de responsabilidades que se abra, consten copias certificadas, y que el mismo se encuentre debidamente sellado y foliado.
- p) Que se le acredite su probable responsabilidad.
- q) A que se le definan cada una de las sanciones que se le impongan y que las mismas se encuentren previstas en la ley.
- r) Que se observe el control de la convencionalidad, es decir, se le apliquen los tratados que en materia de derechos humanos procedan, bajo la interpretación el principio pro homine, y se ejerza ex officio, refiriéndose a que el juzgador tienen el deber de observar dichos tratados, sin requerir instancia de parte.
- s) En caso de que durante el análisis de la resolución, existan dudas sobre la probable responsabilidad del servidor, se le absuelva en virtud de la presunción de inocencia.
- t) Que se le tome en cuenta esta absolución en los demás procedimientos que se lleven por cuerda separada. Puesto que se debe observar lo que beneficie al servidor público.

- u) Que se le informe de la posibilidad de presentar recursos administrativos y jurisdiccionales más allá de lo que la comisión permita.
- v) Que se aplique la deficiencia de la queja, para la solicitud de suspensión que se hace valer en el recurso de revocación.

SÈPTIMA.-Estimamos que el servicio profesional de carrera es una medida que permite prevenir actos irregulares en la administración pública, en virtud de que la admisión a dicho servicio depende de acreditar un concurso de selección, una vez que el servidor público adquiera la calidad de miembro en dicho servicio, gozará de los derechos de:

I. Estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé la Ley que en cada caso corresponda;

II. Recibir el nombramiento como Servidor Público de Carrera una vez cubiertos los requisitos de la Ley de la materia;

III. Ser evaluado con base en los principios rectores de Ley y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado, en un plazo no mayor de 60 días;

IV. Ser evaluado nuevamente previa capacitación correspondiente, cuando en alguna evaluación no haya resultado aprobado,

V. Participar en el Comité de selección cuando se trate de designar a un servidor público en la jerarquía inmediata inferior;

Bibliografía.

- Acosta Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, México, Porrúa, 2002, p.39.
- Alcalá Zamora y Castillo, Niceto. Estudios de teoría general e historia del proceso, Editorial UNAM. México, 1972. Págs. 129 y 132.
- Amaya Barón, Mario Ismael. El Procedimiento de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 2ed, Ángel Editor, México, 2011, p.218.
- Arellano García, Carlos. México aceptó mayor rango de la norma internacional, El Sol de México, 11 de mayo de 2009.
- Armida Reyes, Raúl. Responsabilidad del Servidor Público frente al acto administrativo en Patiño Manfer, Ruperto. Temas selectos de derecho administrativo, en homenaje a los 40 años del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Porrúa, México, 2011, p. 331.
- Arroyo Herrera, Juan Francisco. Régimen jurídico del servidor público, 3ed, Porrúa, México, 2000, p.20.
- Bejarano Sánchez, Manuel, Obligaciones Civiles, 6ed, Oxford, México, 2012, p.9.
- Bobbio, Norberto. Teoría General del Derecho, 2ª reimp. (trad. De Eduardo Roza Acuña), Madrid, Debate, 1990, p 165.
- Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 8ª ed, México, Porrúa, 1991, p.553.
- Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, duodécima edición, México, Porrúa, 1999, p. 556.
- Carpizo Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, p.96
- Castellanos Goüt, Milton Emilio. Del Estado de Derecho al Estado de Justicia, Porrúa, México, 2004, p16.
- Castrejón García, Gabino Eduardo. Sistema jurídico sobre las responsabilidades de los servidores públicos, 2ed., Cárdenas Celasco Editores, México, 2004, p.221.
- De la Luz Félix Tapia, Ricardo. Procedimiento Administrativo Disciplinario, México, Sista, 1991, p.81.
- De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho, Porrúa, México, 1978.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Porrúa, 2011, p. 149.
- Fernández Delgado, Miguel Ángel y Soberanes Fernández José Luis. Antecedentes Históricos de la Responsabilidad de los Servidores Públicos, p.30
- Flores Caballero, Romeo. Administración y política en la Historia de México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1988, p.170-171.
- García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, México, Porrúa, 1990, p.98.
- García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez Julieta. La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011), Porrúa, México, 2011, p.204.
- García-Gallo, Alfonso: "*La obra legislativa de Alfonso X. Hechos e hipótesis*", en *Anuario de Historia del Derecho Español*, N° 54: 1984.

- Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho de las Obligaciones, Cajica, Puebla, 1971, p. 47
- Hernández Gil, Antonio. Derecho de las Obligaciones, Cajica, Puebla, 1971, p.17.
- Huber Olea y Contro, Jean Paul. El proceso electoral (Derecho del proceso electoral), Porrúa, México, 2006,p. 108- 109.
- Jiménez Castro, Wilbur; 1971: 30 en Castellanos Gout, Milton Emilio. Del Estado de Derecho al Estado de Justicia, p.23.
- Jiménez Moles, María Isabel. La Nueva Ciencia y Filosofía del Derecho; Análisis metodológicos, filosóficos y metafísicos sobre una nueva teoría integracionista del derecho, México, Fontamara 2007, p.1 55.
- Juárez Mejía, Godolfino Humberto, La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, Porrúa, México, 2002, pp.7.
- Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos, Proceso de Atención Ciudadana, Secretaría de la Función Pública, México, 2003, Presentación, p.1.
- López Presa, José Octavio (coordinador). Corrupción y cambio. Fondo de Cultura Económica y Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo. p. 67.
- Montañez Pardo, Miguel Ángel. La presunción de inocencia; análisis doctrinal y jurisprudencial, Aranzadi, Madrid, 1999, P.41.
- Ortiz Sotero, Sergio Monserrit. Responsabilidades legales de los Servidores Públicos, México, Porrúa, 2007, p.5.
- Porrúa P., Francisco; 1994:27, en Castellanos Gout, Milton Emilio. Del Estado de Derecho al Estado de Justicia, p.21-22.
- Real Academia de la Lengua Española, voz “Estado”, en Diccionario de la lengua española, t.a-g, 21 ed, Madrid, Espasa- Calpe, 1992, pp. 905-906.
- Reyes Heróles, Jesús. Política tomo I, Asociación de Estudios Históricos y Políticos Jesús Reyes Heróles, A.C; Secretaría de Educación Pública y Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pp. 286-287.
- Ruiz Esparza, Alberto Gándara. Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Porrúa, México, 2007, p.2.
- Ruíz Ponce, Esteban. Teoría General del Estado, México, UNAM-SUA, 1977, pp. 571.
- Seara Vázquez, Modesto Derecho Internacional Público,13 ed, México, Porrúa,1991,p352.
- Soberanes Fernández, José Luis. Voz, “Responsabilidad de los servidores públicos” en Enciclopedia Jurídica Mexicana..., Op. Cit, t. VI, pp.282-290.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Manual del Justiciable materia administrativa,4ta. reimp, Poder Judicial de la Federación, México, 2005, p.68.
- Zarco, Francisco. Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)(1857-1861) F.C.E. y el Colegio de México, México, 1956,p.1001.
- Zippelius, Reinhold. Teoría General del Estado, Ciencia de la política, trad. Héctor Fix Zamudio, 3ed, México, Instituto de Investigaciones jurídicas- UNAM/Porrúa, 1998, pp.52.

Hemerografía.

- Comisión Nacional de Derechos Humanos del Estado de México, “Justicia y Derechos Humanos”, Órgano Informativo, Toluca, México, 1995, p.257.
- Gallegos Gutiérrez, Germán “El Servidor Público y la Vocación de Servicio”. Legión de Honor Nacional de México, (México D.F. Octubre de 2011) p.87.
- Gómez Robledo, Juan Manuel. “La implementación del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho interno: una tarea pendiente” en www.juridicas.unam.mx/ 16 de enero de 2013, 23:52 hrs.
- Henderson, Humberto. Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio pro homine, Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, núm. 39, 2005, p.76.
- Montes Garza, María Teresa de Jesús. “El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos”. Legión de Honor Nacional de México, (México D.F. Octubre de 2011) p.30.
- Ríos Ruiz, Alma de los Ángeles. “Efectos de la Reforma al artículo 1º Constitucional, la importancia de los tratados en materia de Derechos Humanos, División de Universidad Abierta y Educación a Distancia Facultad de Derechos UNAM, Revista AmicusCuriae (año VI número 6)2011.

Mesografía.

- <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1094/15.pdf> 12 de Agosto de 2012, 14:30 hrs.
- http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm,25 de Agosto de 2012, 15:00hrs.
- <http://www.derecho.duad.unam.mx/amicus-curiae/descargas/.pdf> 2 de Septiembre de 2012. 18:08hrs.
- biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/307/5.pdf 12 de Septiembre de 2012, 22:30 hrs.
- <http://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/EL%20SISTEMA%20DE%20RESPONSABILIDAD%20DE%20LOS%20SERVIDORES%20PUBLICOS.pdf> 13 de Septiembre de 2012. 18:56hrs.
- <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/inconstitucionalidaddelarticulo.pdf> 13 de Septiembre de 2012, 20:00 hrs.
- 20:45hrs.<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/anjuris/cont/257/pr/pr10.pdf> 14 de Octubre de 2012, 13:20 hrs.
- <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/Documentos/conmemoracion/crevmipu.htm> 14 de Octubre de 2012, 13:50 hrs.
- Gudiño Pelayo, José Luis. La inconstitucionalidad de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1997 y Pérez Fonseca, Alfonso. Excesos y defectos de la jurisprudencia federal en el marco de las leyes estatales, revista del

Poder Judicial del Estado de México, 1997, T.S.J.E.M, México, 1997, P. 125-186 en <http://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/la-jurisprudencia-y-su-aplicacion-retroactiva.pdf>, 15 de octubre de 2011, 16:00 hrs.

- <http://www.senado2010.gob.mx/docs/bibliotecaVirtual/1/2618/17.pdf> 21 de Octubre de 2012.
- http://www.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/TRANSPARENCIA/Preguntas_Frecuentes/LIN-NOV-03-03.pdf 10 de Noviembre de 2012. 18:40 hrs
- <http://132.247.1.49/pronaledh/images/stories/dictamensenado.pdf>. 11 de Noviembre de 2011 15:30hrs.
- <http://www.corteidh.or.cr/historia.cfm> 18 de Noviembre de 2012, 15:00hrs
- http://enlaces.ucv.cl/educacioncivica/contenut/ut1_esta/1_estado/conut1-1.htm 18 de Noviembre de 2012, 22:19 hrs.
- <http://definicion.de/soberania/>. 19 de Noviembre de 2012. 18:30hrs.
- <http://www.slideshare.net/mangeles.pena/conceptos-y-elementos-bsicos-de-la-poblacin> 25 de Noviembre de 2012 18:54.
- <http://www.oem.com.mx/oem/notas/n1157453.htm> 25 de Noviembre de 2012. 20:53hrs.
- <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr20.pdf> 25 de noviembre DE 2012 21: 00 hrs.
- Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969. terceravision.files.wordpress.com/2011/03/convencion_viena.pdf. 25 de Noviembre de 2012. 21:10hrs
- <http://www.animalpolitico.com/2012/11/pena-propone-desaparecer-la-sfp-y-sustituirla-por-la-comision-nacional-anticorrupcion/> 1 de enero de 2013, 18:00 hrs
- http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras34/textos2/sec_2.html 8 de enero de 2013, 23:43hrs
- <http://www.rae.es/rae.html> 27 de Enero de 2013, 18:18 hrs.
- <http://www.conevyt.org.mx/cursos/cursos/vaco/contenido/revista/vc18r.htm> 27 de Enero de 2013, 20:42 hrs.
- <http://www.un.org/spanish/documents/instruments/terminology.html> 10 de Febrero de 2013, 23:34hrs.
- <http://untreaty.un.org/ENGLISH/guide.asp> 10 de Febrero de 2013, 23:34hrs.
- <http://transicion2012.org/cloudfront/archivos/Proyecto-de-Iniciativa-Anticorrupcion.pdf> 11 de febrero de 2013, 13:30 hrs.
- <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/02/11/cabildeo-comision-anticorrupcion> 11 de febrero de 2013, 14:30 hrs.
- <http://fox.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/?contenido=5021&pagina=382> 13 de febrero de 2013, 12:00 hrs.
- <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp.html> 13 de febrero de 2013, 14:15hrs.
- <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/mision/antecede.htm> 13 de febrero de 2013, 14:30hrs.
- <http://definicion.de/nacion/#izz2KeAjayqs> 13 de Febrero de 2013, 21:26 hrs.
- <http://poderedomex.com/notas.asp?id=78079> 15 de Febrero de 2013, 23:24hrs.

- http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf 23 de febrero de 2013, 11:00 hrs.
- <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/informativo/secodam.pdf> 5 de Marzo de 2013, 20:30 hrs.
- <http://es.scribd.com/doc/63892582/42/a-Apercibimiento-y-amonestacion> 6 de Marzo de 2013, 1:29 hrs.
- http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/potestad-sancionadora/potestad_sancionadora.htm 13 de marzo de 2013, 18:30hrs.
- <http://www.definicionabc.com/negocios/profesionalismo.php> 27 de marzo de 2013, 13:30 hrs.
- <http://www.24-horas.mx/enganan-al-titular-de-profeco-en-el-super/> 29 de marzo de 2013,15:47 hrs.
- Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda edición, versión electrónica en: <http://www.rae.es> 27 de diciembre de 2012, 17:30 hrs

Legislación.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 17 ed., Ed. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2012.
- Convención de Viena Sobre el derecho de los Tratados, U.N, Doc A/CONF.39/27 (1969),155 U.N.T.S. 331,entered into forcé January 27, 1980.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, 22 de Diciembre de 2012. 16:34 hrs.
- Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal, en www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00643013.doc, 13 de Septiembre de 2012, 17:30 hrs.