



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLÁN"

"OMISION Y PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA DE LA DECLARACIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS COMO FUENTES DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA LUIS ALBERTO SALGADO RODRÍGUEZ

ASESOR: DR. GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA

SEPTIEMBRE DE 2002



TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

# PAGINACION DISCONTINUA

***A Dios, a quien debo el mejor regalo que alguien pueda recibir: la vida.***

***A mis abuelos Ezequiel(+), Roberto(+), Lupita(+), y Manuelita(+), por cuidar de mi familia.***

***A mi padres:***

***Héctor, Lety y Geña, ejemplos de amor, integridad y sabiduría quienes han sido mi principal pilar y soporte en la ardua y difícil carrera la vida, mi eterna gratitud.***

***A mis hermanos:***

***Héctor, Robert, Manolo y Ale, quienes orgullosamente pueden inspirar a cualquier persona a lograr innumerables metas.***

***A Perla, a quien agradezco infinitamente su incondicional apoyo en todo momento.***

***A mis amigos:***

***Ariel, Juan Carlos, Alejandro, Edgar, Rodrigo, Raúl, Toño y Jair.***

***A mis compañeros y amigos del Banco de México.***

***A mis profesores universitarios, especialmente al Doctor Gabino E. Castrejón García, fuentes de conocimiento de generaciones enteras.***

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

### CAPÍTULO I ESTADO Y PODER PÚBLICO

1. El Estado.....	4
1.1. Concepto.....	4
1.2. Personalidad Jurídica del Estado.....	6
1.2.1. La Persona Física.....	7
1.2.2. La Persona Jurídica Colectiva.....	7
1.2.3. Personalidad Jurídica del Estado.....	8
1.3. La Actividad del Estado.....	9
1.4. Fines y Cometidos del Estado.....	11
1.5. Los Poderes del Estado.....	14
2. Poder Público.....	17
2.1. Concepto.....	17
2.2. Análisis Constitucional del Poder Público.....	19
2.3. Funciones del Poder Público.....	20
2.4. Deberes del Poder Público.....	24

### CAPÍTULO II EL SERVICIO Y LA FUNCIÓN PÚBLICA

1. La Administración Pública Federal.....	26
1.1. Concepto de Administración Pública.....	26
1.2. Régimen Jurídico de la Administración Pública Federal.....	27
1.3. Administración Pública Centralizada.....	29
1.3.1. Presidencia de la República y sus Dependencias.....	33
Presidencia de la República.....	33
Secretarías de Estado.....	34
Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República.....	36
Departamentos Administrativos.....	37
Consejería Jurídica.....	38
1.3.2. Delegación de Facultades.....	38
1.3.3. Órganos Desconcentrados.....	39
1.4. Administración Pública Paraestatal.....	41

1.4.1. Las Empresas del Sector Público de la Economía.....	41
1.4.2. Organismos Descentralizados.....	43
1.4.3. Empresas de Participación Estatal.....	46
1.4.4. Instituciones y Sociedades Nacionales de Crédito.....	48
1.4.5. Fideicomisos Públicos.....	50
2. Función Pública.....	52
2.1. Concepto (Base Constitucional y Régimen legal).....	52
2.2. Concepto de Servidor Público frente al de Trabajador al Servicio del Estado.....	54
2.3. Teorías Sobre la Naturaleza de la Función Pública.....	54
2.3.1. Teoría Civilistas.....	54
2.3.2. Tesis Publicistas.....	55
Teoría del Servicio Obligatorio.....	55
Teoría Contractual.....	56
Tesis del Acto Condición.....	56
2.4. Deberes que Implica la Función Pública.....	57
3. La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública en México.....	58
3.1. Bases Jurídicas.....	58
3.2. Elementos de la Responsabilidad.....	62
4. Responsabilidades en que pueden incurrir los Servidores Públicos.....	67
4.1. Responsabilidad Administrativa.....	67
4.2. Responsabilidad Política.....	68
4.3. Responsabilidad Penal.....	69
4.4. Responsabilidad Civil.....	71

**CAPÍTULO III**  
**SISTEMA JURÍDICO DE RESPONSABILIDAD**  
**ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

1. Concepto.....	73
2. Marco Constitucional de la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.....	74
3. Sujetos de Responsabilidad Administrativa.....	77
4. Procedimiento Administrativo.....	82
4.1. Concepto.....	82
4.2. Objeto del Procedimiento Administrativo.....	84
4.3. Las Partes en el Procedimiento Administrativo.....	85

4.4. Procedimiento Contencioso Administrativo.....	85
5. Autoridades competentes para conocer de los procedimientos administrativos de responsabilidad.....	86
6. Sanciones Administrativas y procedimientos para aplicarlas.....	91
6.1. Juicio Político.....	91
6.2. Declaración de Procedencia.....	100
6.3. Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	104
6.4. Sanciones Administrativas.....	109
6.5. Registro de Sanciones.....	114
7. Recursos procedentes contra las sanciones impuestas por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo o las Contralorías Internas.....	114
7.1. Juicio de Nulidad o Impugnación.....	115
7.2. Recurso de Revocación.....	121
7.3. Juicio de Garantías.....	122

**CAPÍTULO IV  
REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

1. Concepto.....	127
2. Sujetos obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial.....	128
3. Momento en que se genera la obligación de presentar las declaraciones de situación patrimonial.....	133
4. Autoridad Competente para llevar el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.....	134
5. Requisitos y Formalidades para la presentación de las declaraciones de situación patrimonial.....	136
6. Objetivos del Registro Patrimonial.....	139
7. Inspecciones y Auditorías.....	140

**CAPÍTULO V**  
**OMISIÓN DE LA PRESENTACIÓN DE LAS DECLARACIONES**  
**Y PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA PARA EFECTOS DE LA**  
**SANCIÓN ADMINISTRATIVA APLICABLE.**

1. Omisión de la presentación de la declaración final de situación patrimonial de los Servidores Públicos.....	142
2. Presentación Extemporánea de las declaraciones de situación patrimonial.....	143
3. Sanción para el caso de incumplir la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial.....	144
4. Análisis del artículo 37 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y propuesta para su reforma.....	153
5. Excluyentes de Responsabilidad en la Presentación de las Declaraciones de Situación Patrimonial.....	157
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>159</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>164</b>

## INTRODUCCIÓN

La realidad histórico-política de nuestro país ha sido a través de los años, un constante desequilibrio entre las necesidades que el propio país exige, y los resultados que por su parte han logrado los servidores públicos que han formado parte de la Administración Pública durante los últimos 70 años.

En efecto, tal es la seriedad del caso que en la actualidad, el servidor público es relacionado con palabras como "corrupción", "despotismo", "irresponsabilidad", etc. Sin embargo, atendiendo a la teoría del servicio público, nos podemos dar cuenta de la importancia que en realidad implican los servidores públicos, o más bien, que implica el buen ejercicio del servicio público.

Lo anterior, en atención a que es bien sabido que a lo largo de los años, uno de los principales problemas que se han manifestado dentro de la Administración Pública, es la realización de conductas tendientes a la comisión del enriquecimiento ilícito, (llamado de distintas formas según la época).

En el año de 1939, se crea la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, la cual contempla por primera vez, la obligación de los funcionarios públicos de declarar sus bienes, como remedio a la problemática que venía aconteciendo. Posteriormente, en 1980, se publicó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, en la cual se estableció la obligación de todo funcionario o empleado de hacer ante el Procurador General de la República, o del Distrito Federal, una manifestación de sus bienes, tanto al tomar posesión del cargo como al término de éste. Finalmente, encontramos la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en 1982, la cual determina las bases de un *Registro de Situación Patrimonial*, que responde al propósito de que todo servidor público manifieste sus bienes al asumir el cargo y al dejarlo de desempeñar, asegurando su operatividad y eficacia. En dicha Ley se

faculta a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para que coordine dicho sistema.

Uno de los defectos que podemos encontrar en la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es que no existe sanción expresa alguna para el caso de declaraciones falsas de situación patrimonial por parte de los servidores públicos, que pretendan reflejar una versión distorsionada de la realidad por cuanto a su situación patrimonial se refiere.

En efecto, la ley de la materia establece facultades a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para realizar visitas y auditorías cuando los signos de riqueza de un servidor público fueren ostensibles, y notoriamente superiores a los que pudiese obtener lícitamente. De esta manera se cubre, por una parte, la declaración del servidor público, mediante el formato presentado ante la SECODAM, y por la otra, la realidad material de dichas manifestaciones; sin embargo, no se establece lo conducente en caso de que como producto de tales visitas y/o auditorías, se conozca que el servidor público vertió falsas manifestaciones en su declaración patrimonial.

En atención a lo expuesto, con el presente trabajo pretendo realizar un estudio a conciencia de la problemática aludida, y al proponer la adición de un párrafo al artículo 37 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, abundando más en la regulación del haber patrimonial de los servidores públicos, evitando así mayores perjuicios en contra del patrimonio del Estado.

El presente trabajo, se encuentra realizado de manera inductiva, ubicando en primer término al servidor público en el Estado, y a la vez, señalando la actual estructura de la Administración Pública.

De igual forma, explicaremos diversos conceptos que resultan trascendentales para el estudio de la materia administrativa disciplinaria, y de esta forma armar un esquema que nos permita, de manera sencilla, comprender las

implicaciones de la responsabilidad administrativa en los diversos sectores de la Administración Pública.

Posteriormente, iremos cerrando el esquema para precisar la problemática a exponer en el presente estudio, y con base en lo analizado a lo largo de la exposición, proponer posibles soluciones a las deficiencias de la ley que dan lugar al mal ejercicio del servicio público, como ya se ha comentado.

Por otra parte, es de señalarse que el análisis que del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos expongo, y más específicamente, de la importancia del Registro Patrimonial en México, considera la singular condición del individuo identificado como sujeto de una relación jerárquica regulada por el Derecho Público, que integra toda una estructura normativa que se encarga de estudiar la regulación del fenómeno disciplinario en la expresión del poder público, los sujetos de las relaciones en que se manifiesta, sus responsabilidades, la facultad disciplinaria, las sanciones, los procedimientos para la imposición de éstas, y los medios de defensa en favor de los sancionados.

En consecuencia, nos encontramos con una disciplina que estudia, cómo a lo largo de la historia de nuestro país, el Estado ha pretendido sancionar el indebido ejercicio del servicio público, exponiendo al servidor público como sujeto de responsabilidades, tanto civil, penal, laboral, administrativa y políticamente. Dichas responsabilidades implican necesariamente una regulación, una facultad de control en la Administración Pública, reconociendo un poder especial para mantener la disciplina dentro de dicho ámbito.

Tal poder especial, se encuentra regulado por disposiciones reglamentarias de la disciplina interna de la administración, las cuales por mucho tiempo se mantuvieron dispersas en normas aisladas, o asimiladas a ordenamientos de diferente naturaleza: civiles, penales, administrativos o laborales, estableciendo presupuestos, procedimientos, sanciones, y autoridades diferentes para su ejercicio; y precisamente son esos aspectos los que resultarán como marco en el presente trabajo, para ubicar al servidor público dentro del ámbito disciplinario de la administración pública.

## CAPÍTULO I

### ESTADO Y PODER PÚBLICO

#### 1. El Estado.

Para poder realizar un verdadero estudio en materia de administración pública del Estado, considero necesario partir de la base de la administración pública, y es precisamente la naturaleza, funciones y actividades del Estado. Lo anterior, en virtud de que la administración pública, como se verá más adelante, no es otra cosa más que la forma de organización del Poder Ejecutivo, y siendo éste último parte integrante del Gobierno del propio Estado, es imprescindible comenzar el estudio referido analizando las principales características del mismo.

##### 1.1. Concepto.

Dentro de la teoría del derecho y en la jurisprudencia dogmática, el concepto de Estado es bastante controvertido, sin embargo es posible hacer una caracterización y proporcionar una breve descripción de sus características jurídicas fundamentales.

Básicamente se concibe al Estado como una corporación, como una persona jurídica. Esta corporación es de carácter territorial, esto es, actúa y se manifiesta en un espacio, una determinada circunscripción territorial. Otra de las características del Estado, igualmente esencial, es que actúa y se conduce de forma autónoma e independiente. Este último dato se describe como poder originario, autoridad soberana, o simplemente, como la soberanía. De ahí la ampliamente compartida noción del Estado como "corporación territorial dotada de un poder de

mando originario" (Jellinek). La caracterización anterior ha sido persistente en la doctrina jurídica a través de los años.<sup>1</sup>

Por otra parte, el maestro Serra Rojas define al Estado como "un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo".<sup>2</sup>

El Estado se encuentra integrado por los siguientes elementos:

- Población: Elemento humano, o grupo social sedentario, permanente y unificado.
- Territorio: Porción determinada del planeta
- Gobierno: Algunos autores lo manejan como Poder Público. Se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo.

Por otra parte, Hans Kelsen define al Estado como "un orden jurídico parcial inmediato al Derecho de gentes, relativamente centralizado, con ámbito territorial y temporal de validez jurídico, internacionalmente delimitado, y con una pretensión de totalidad, respecto del ámbito material de validez, sólo restringida por la reserva del Derecho Internacional".<sup>3</sup>

En efecto, el Estado es un orden jurídico de convivencia en un territorio determinado, una forma de asociación superior a todas las formas de asociación, pues supone el monopolio y exclusividad del poder coactivo.

Para poder determinar el verdadero sentido del Estado, o de las formas políticas que de anteceden, el maestro Serra Rojas distingue tres órdenes estrechamente vinculados:<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, "Diccionario Jurídico Mexicano", Editorial Porrúa, México, 1994, pág. 1321

<sup>2</sup> Serra Rojas, Andrés, "Teoría del Estado", Editorial Porrúa, México, 1990, pág. 167

<sup>3</sup> Kelsen, Hans, "Teoría Pura del Estado", Editorial Porrúa, pág. 195

<sup>4</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, pág. 169

- a) El orden o sistema normativo, o mundo del deber ser que se contiene en una norma la aspiración social.
- b) El orden de la realidad existencial, es decir, las conductas, actos o hechos humanos, que son los actos que realizan los seres humanos dentro de la ley o al margen de ésta.
- c) El orden axiológico de la justicia, o métrica para juzgar a través de los juicios de valor.

## 1.2. Personalidad Jurídica del Estado.

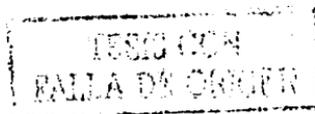
El Estado, al ser una realidad social, le corresponde una realidad jurídica, y como consecuencia de ello, también tiene personalidad propia, la cual ha sido muy discutida por la teoría.

Para poder establecer la naturaleza de la personalidad del Estado, considero necesario plantear en primera instancia el concepto de persona.

La palabra persona es un término multívoco, toda vez que puede tener contenido biológico, psicológico, filosófico y jurídico. Este último es el contenido que nos interesa, y generalmente se le concibe como un *sujeto capaz de derechos y obligaciones*.<sup>5</sup>

Todo ser susceptible de derechos y obligaciones es persona para el orden jurídico. Se les clasifica en personas físicas y morales, aunque el maestro Acosta no acepta la terminología de persona moral, toda vez que "no obstante su uso generalizado, no tiene un contenido jurídico, ni describe lógicamente al objeto predicado, por lo que nosotros preferimos utilizar la expresión persona jurídica colectiva".<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1993. pág. 64



### 1.2.1. La Persona Física.

Acosta Romero la define como el ente biológico humano con derechos y obligaciones, su capacidad de goce se le atribuye desde que es concebido y la de ejercicio con la mayoría de edad, y termina, la de ejercicio, por la interdicción y ambas por la muerte; las características o atributos de las personas físicas son el nombre, domicilio, estado civil, patrimonio, capacidad y nacionalidad.

### 1.2.2. La Persona Jurídica Colectiva.

Se significa por una serie de circunstancias, entre las cuáles, la principal es estar constituida por un grupo de personas físicas que tienen fines comunes y permanentes, no confundándose la personalidad jurídica de sus integrantes, con la de la persona jurídica colectiva.

Se han ensayado diferentes explicaciones para el problema de la existencia de la persona jurídica colectiva; las más connotadas son las de la ficción, con sus diferentes variantes, en el sentido de que se constituye un ente ficticio creado por el derecho, y en el fondo, carece de voluntad y de una objetividad propia.

Existen también las tesis del patrimonio de afectación, o del derecho sin sujeto, según las cuales, las personas jurídicas colectivas no tienen una realidad, sino que son un patrimonio destinado a un fin. Es evidente que el patrimonio, atributo de la personalidad jurídica, sólo puede explicarse en función de la existencia de ésta, y en los casos en que pudiere haber confusión, como en los fideicomisos, éstos derivan del patrimonio de una persona y los derechos que a ellos se refieren son ejercitados por el titular derivado (institución fiduciaria).

A pesar de lo establecido en dichas teorías, la mayoría de los autores reconocen que existen dos personas jurídicas colectivas, respecto de las cuales no se puede hablar de ficción, sino que son una realidad, ellas son: El Estado y el

---

<sup>6</sup> Acosta Romero, Miguel, *Op. cit.*, pág. 64

Municipio. El primero, existe social, ontológica y jurídicamente; el segundo tiene los mismos datos genéricos, aún cuando con diferencias específicas.

### 1.2.3. Personalidad Jurídica del Estado.

Por lo que se refiere al nacimiento de la personalidad jurídica del Estado, ésta nace paralelamente con el ente social, es decir, al constituirse un Estado independiente, soberano, y autodeterminante, tiene derechos y obligaciones, y por tanto, tiene desde ese momento personalidad jurídica, que no es ni una ficción, ni una creación abstracta del derecho.

El Estado Mexicano soberano nació a la vida política y jurídica el 27 de septiembre de 1821, y ha permanecido como tal hasta nuestros días, al margen de las formas de Estado y de Gobierno que durante ese lapso ha tenido.

Acosta Romero concluye a este respecto lo siguiente:

- El Estado es una realidad social, a la que corresponde una realidad jurídica, que consiste en ser una persona jurídica colectiva de Derecho Público, capaz de ejercer derechos y cumplir obligaciones.
- Que esa personalidad jurídica surge en el momento en el Estado es soberano e independiente.
- Que esa personalidad jurídica es de Derecho Público y que está consagrada en la Constitución, al establecer su entidad como Estado soberano, su forma de Estado, determinar su soberanía, sus órganos de gobierno o poderes, su territorio y la competencia de dichos órganos, así como su orden jurídico.
- Considera que esa personalidad es de Derecho Público y que es una sola, y también una sola voluntad, que se expresa a través de los diferentes órganos que el sistema jurídico establece para que se emita la voluntad del Estado, en los diversos niveles de competencia que la propia Constitución ordena y que el Estado, aún aceptando una limitación a su soberanía interna, cuando se regula por normas de Derecho Civil o algunas otras de Derecho Privado, no deja de ser Estado, ni de cumplir las finalidades que al

mismo le corresponden, por lo que tiene que desecharse la teoría de que el Estado tiene dos personalidades; cuando se sujeta al Derecho Civil nunca deja de ser Estado.

Por otra parte, la teoría de la doble personalidad del Estado establece que los derechos y obligaciones del Estado generalmente son de Derecho Público, aunque eventualmente pueden ser de derecho Privado. Esto ha dado lugar a que en la teoría de la personalidad jurídica del Estado se haya considerado que tiene una doble personalidad: una de Derecho Público, que se manifiesta cuando actúa en función de su soberanía; y otra de Derecho Privado, a la cual se somete como titular de derechos y obligaciones de carácter patrimonial.<sup>7</sup>

Al respecto, el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez considera que la concepción de la doble personalidad del Estado es errónea, por lo menos en nuestro sistema jurídico, ya que acuerdo con el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, y todo el poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio.

Por tal motivo, los poderes públicos creados por la Constitución no son soberanos, no lo son en su mecanismo interno, porque la autorización está fragmentada (en virtud de la división de poderes) entre los diversos órganos, cada uno de los cuales sólo tiene la dosis y la clase de autoridad que le atribuye la Constitución.<sup>8</sup>

### 1.3. La Actividad del Estado.

La actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar –jurídicas, materiales y técnicas– que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la Administración Pública, tanto federal como local y

---

<sup>7</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *"Elementos de Derecho Administrativo"*, Editorial Limusa, México, 1999. pág. 73.

municipal. Las actividades jurídicas del Estado están encaminadas a la creación y cumplimiento de la ley, las actividades materiales son simples desplazamientos de la voluntad y las actividades técnicas son las acciones y aptitudes subordinadas a conocimientos técnicos, prácticos, instrumentales y científicos, necesarios para el ejercicio de una determinada actividad que capacitan al hombre para mejorar su bienestar.<sup>8</sup>

Al respecto, el maestro Serra Rojas establece en su obra que el Estado es un producto social, una obra humana que se integra a lo largo de un proceso histórico, pleiórico de luchas sociales y de intensa transformación de los grupos. El determinar lo que el Estado pueda hacer, es materia de disciplinas diversas, que comprenden la totalidad de la vida humana. Es necesario, por tanto, la determinación de cuál debe ser la extensión y los modos para concretar y realizar los fines del Estado.

El orden jurídico de un país define y concreta las aspiraciones sociales en la medida que se ha estimado necesario para el desarrollo de la comunidad. Las transformaciones jurídicas son violentas y radicales, como es en los casos de la Revolución Francesa, Mexicana, o Soviética; o logradas a través de largos desarrollos de superación de las instituciones políticas y económicas.

Por su parte, el maestro Porrúa Pérez señala que el Estado, como un ente cultural, tiene por objeto la obtención de un fin. Asimismo, todo producto de la cultura se caracteriza por llevar dentro de sí una finalidad, aquello para lo cual es creado por el hombre, y siendo el Estado una institución humana, tiene naturalmente un fin.

El Estado encierra en su actividad una intención, que es la determinante y el motor de toda estructura; luego entonces, el fin será el que determine las atribuciones, la competencia material de los diferentes órganos del

---

<sup>8</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Op. cit.*, pág. 74

<sup>9</sup> Serra Rojas, Andrés, "*Derecho Administrativo*", Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1993, pág. 19.

Estado, y en función de esa competencia, se crearán órganos. En este fin está la razón última del Estado y su diferencia específica con otras sociedades.<sup>10</sup>

Por otra parte, atendiendo a los principales aspectos de la doctrina, podemos clasificar la actividad del Estado de la siguiente forma:

- a) *Acción de Ordenamiento*. Alude al establecimiento del orden jurídico nacional, tanto federal como local.
- b) *Acción de Regulación*. El Estado influye activamente en el mercado con diversos instrumentos financieros.
- c) *Acción de Sustitución*. El Estado protagonista del proceso económico, o sea una participación directa en organizaciones que producen bienes y servicios en el mercado.
- d) *Acción de Orientación y Coordinación*. Plan Nacional de Desarrollo y Planes particulares y específicos de actividad económica. El Estado Rector de la Economía Nacional.

#### 1.4. Fines y Cometidos del Estado.

En todo Estado de Derecho, la actuación de sus órganos responde a planes y programas para la consecución de sus fines, mediante diversos mecanismos que van desde la estructuración de las normas, hasta la ejecución de actos concretos.

Cuando el Derecho estudia las actividades del Estado, asigna diversos nombres a esos propósitos, formas, medios y contenidos, lo cual ha generado confusiones, en especial sobre sus fines, funciones, atribuciones y cometidos. Por lo tanto, para iniciar el estudio de estas actividades, previamente deberá precisarse cada una de estas figuras, a fin de adquirir la certeza respecto de lo que se está tratando.

##### a) Fines del Estado

<sup>10</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, pág. 20

La determinación de los fines del Estado repercutirá de manera directa y terminante sobre las actividades de éste, toda vez que para la consecución de aquellos, deberán realizarse las actividades suficientes y necesarias.

La precisión de los fines del Estado ha sido una cuestión muy debatida desde sus orígenes, lo cual explica la diversa concepción que de él se ha tenido, de acuerdo con la época y el lugar de que se trate, así como de la concepción filosófico política que de él se tenga, puesto que diversas corrientes han negado la existencia de fines y otras se refieren a los fines objetivos o particulares de cada Estado, o a los fines subjetivos del mismo.

La corriente más aceptada considera que el Estado tiene fines, que son la concepción de los fines humanos, ya que "...por diferentes que puedan ser las acciones humanas y por múltiples formas que sean susceptibles de revestir los fines humanos, esta variedad de fines pueden integrarse en algunos que valgan como superiores y últimos... Los medios para conseguir estos fines superiores son varios, del propio modo que los fines intermedios, pero la variedad de estos últimos tiende a convertirse no ya en un escaso número, sino en un solo fin."<sup>11</sup>.

Este fin último, conocido como "bien común", por considerar a toda la población, se denomina "bien público", al ser adoptado por Estado y ser expresado en diferentes declaraciones políticas como "afirmar la independencia de la patria respecto del exterior, mantener la tranquilidad y el orden en el interior, proteger la libertad y el derecho de los súbditos, y proveer el bien común de los mismos" (Constitución Federal Suiza de 1847).

El contenido de estos fines también ha variado según el tiempo y lugar, ya que algunos han considerado que se concretiza en el bienestar general, otros lo circunscriben a la moral, otros, a la seguridad o a la libertad, pero siempre encontraremos que toda actividad del estado tiene como fin último, desde este punto de vista, cooperar a la evolución progresiva, en primer lugar de sus miembros, no solo actuales sino futuros, y además colaborar a la evolución de la especie, fines

---

<sup>11</sup> Jellinek, Georg. *"Teoría General del Estado"*, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1981.

que pueden ser exclusivos o concurrentes, ya sea que se trate de actividades que exclusivamente le correspondan, y actividades con las cuales ordena, ayuda, y favorece o desvía las manifestaciones de la vida individual y social <sup>12</sup>, que se manifiestan en actividades relativas a afirmación de su propia existencia, a la seguridad y desenvolvimiento de su poder, así como establecer el derecho y ampararlo, y favorecer a la cultura.

b) Cometidos del Estado.

El enfoque metodológico para el estudio del Derecho Administrativo, con base en los cometidos del Estado, fue planteado por Enrique Sayagués Laso, quien considera que "...son las diversas actividades o tareas que tienen a su cargo las entidades estatales conforme al derecho vigente"<sup>13</sup>.

El maestro Sayagués considera que los cometidos fundamentales del Estado son seis:

- Regulación de la actividad privada.
- Cometidos esenciales.
- Servicios Públicos.
- Servicios Sociales.
- Actuación en el campo de la actividad de los particulares.
- Justicia.

De dichos cometido excluye del ámbito administrativo al primero y al último, ya que el de Regulación de la actividad privada es una función legislativa, y el de Justicia se realiza principalmente mediante la función jurisdiccional.

Al respecto, es de señalarse que las funciones del Estado, traducidas en las funciones del Poder Público, serán objeto de estudio en apartados

---

<sup>12</sup> Jellinek, Georg. *Op. cit.* págs. 187 y 196

<sup>13</sup> Sayagués Laso, Enrique. *"Tratado de Derecho Administrativo"*, Tomo I, Montevideo, 1980.

posteriores, donde se explicarán las funciones de cada uno de los Poderes de la Unión.

Por otra parte, por *Cometidos Esenciales* debemos entender aquellas tareas básicas que el Estado debe realizar para asegurar su subsistencia, por lo que no pueden ser efectuadas por particulares. Tal es el caso de la Defensa de la Nación, las Relaciones Exteriores, y la Seguridad Pública o Policía.

Los *Servicios Públicos* son actividades que tienen por objeto la satisfacción de necesidades generales, de manera uniforme, regular y continua en favor de la comunidad. Ejemplos de lo anterior son la Justicia, distribución de agua, drenaje, pavimentación, correo, etc.

*Servicios Sociales* son las tareas que realiza el poder público con el fin de mejorar la situación de los grupos sociales desfavorecidos, entre las que se encuentran: la previsión social, asistencia, vivienda, bienestar económico, etc.

Los *Cometidos de actuación en el campo de los particulares*, son aquellas tareas que no corresponden a la función pública, por ser propias de los particulares, pero que el Estado realiza por razones de estrategia, como son las industrias y comerciales, producción de acero, bienes de capital, abasto, etc.

### 1.5. Los Poderes del Estado

La división de poderes es el aspecto más importante y sobresaliente en que se encuentra basada la organización política del Estado Mexicano. La Constitución General de la República se encuentra dividida en dos partes: la dogmática y la dinámica. La primera se refiere a todas y cada una de las garantías individuales que permiten a los gobernados gozar de los derechos reconocidos universalmente; la segunda, y que es la que nos interesa, se refiere precisamente a la organización política de nuestro país, constituida por:

- Poder Ejecutivo
- Poder Legislativo
- Poder Judicial

Lo anterior se desprende de lo dispuesto por el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece lo que a continuación se transcribe:

**"Artículo 49.-** El supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

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

Es indispensable analizar este punto en particular, ya que, como señala el doctor Gabino Castrejón García, "precisamente el ámbito de actividad u operación del Derecho Administrativo se construye al ámbito del Poder Ejecutivo, pero por técnica jurídica es importante revisar en su conjunto a los Poderes de la Unión".<sup>14</sup>

Es aquí donde interviene el Poder Público, aunque por la importancia y trascendencia que tiene, será objeto de estudio del siguiente apartado.

Por otra parte, cabe señalar que el Poder Ejecutivo se encuentra depositado en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 80

---

<sup>14</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo. "Derecho Administrativo Mexicano", Tomo I, Editorial Cárdenas, México, 2000, pág. 12.

de nuestra Constitución Política; y de igual forma, el artículo 89 del propio ordenamiento legal nos señala las facultades del Presidente de la República.

Dichas facultades se ejercen a través de diversas autoridades administrativas, las cuales integran la Administración Pública Federal. En efecto, como veremos más adelante, la Administración Pública Federal se divide en centralizada y paraestatal, de las cuales se desprenden las autoridades aludidas y que auxilian al Ejecutivo en el desempeño de sus funciones.

Por otra parte, y como es de todos sabido, el Poder Legislativo radica en el Congreso de la Unión, mismo que se divide en dos cámaras: de Diputados y de Senadores, conforme a lo estipulado en el artículo 50 de la Ley Suprema.

Tales facultades son genéricas para el Congreso de la Unión, aunque existen facultades exclusivas tanto para la Cámara de Diputados como para la Cámara de Senadores. El artículo 74 del citado ordenamiento precisa cuáles son las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, y el artículo 76 las de la Cámara de Senadores.

Finalmente, tenemos al Poder Judicial, el cual, en términos del artículo 90 de nuestra Carta Magna, "se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal. En ese mismo precepto, se regula a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por su parte, el artículo 99 Constitucional es el que se encarga de establecer las bases del Tribunal Electoral, así como las funciones y facultades del mismo.

Las facultades de estos tres Poderes, se otorgan en base a sus funciones, las cuales, como veremos más adelante, son formales y materiales para cada uno de los Poderes de la Unión, pero como ya he mencionado, serán objeto de estudio del siguiente apartado.

## 2. Poder Público.

### 2.1. Concepto.

Para algunos autores, como es el caso de Hans Kelsen, el *Poder del Estado* o *Poder Público* suele manejarse como el tercero de los llamados "elementos" de éste. Otros consideran que dicho tercer elemento lo constituye el Gobierno.

La palabra *poder* tiene diversas significaciones, atendiendo a sus distintos usos. El Poder del Estado a que el pueblo se encuentra sujeto, según Hans Kelsen, "no es sino la validez y eficacia del orden jurídico, de cuya unidad deriva la del territorio y la de la población. El Poder del Estado tiene que ser la validez y eficacia el orden jurídico nacional, si la soberanía ha de considerarse como una cualidad del tal poder, pues la soberanía únicamente puede ser la cualidad de un orden normativo, considerado como autoridad de la que emanan los diversos derechos y obligaciones. Cuando, por otra parte, se habla de los tres poderes del Estado, la palabra *poder* es entendida en el sentido de una función del Estado, y entonces se admite la existencia de funciones estatales distintas".<sup>15</sup>

La nación, su poder soberano de autodeterminación, y el orden jurídico primario fundamental, concurren en una síntesis dialéctica para crear al Estado como institución pública suprema dotada de personalidad jurídica. Ahora bien, el Estado tiene una finalidad genérica que se manifiesta en variados fines específicos sujetos al espacio y tiempo. Para que el Estado consiga los diversos objetivos en que tal finalidad genérica se traduce, necesariamente debe de estar investido de un poder, es decir, de una actividad dinámica. Esta actividad no es sino el *poder público* o *poder estatal* que se desenvuelve en las tres funciones clásicas,

---

<sup>15</sup> Kelsen, Hans "*Teoría General del Derecho y del Estado*", Traducción Eduardo García Maynes, UNAM, México, 1995, pág. 302.

intrínsecamente diferentes, y que son la legislativa, la administrativa o ejecutiva, y la jurisdiccional.<sup>16</sup>

Estas funciones se ejercitan mediante múltiples *actos de autoridad*, o sea, por actos del poder público, los cuales, por ende participan de sus atributos esenciales: la imperatividad, unilateralidad, y coercitividad. Pese a su carácter imperativo, unilateral y coercitivo, *el poder público no es un poder soberano*, en virtud de que debe someterse al orden jurídico del cual deriva, por lo que no resulta admisible que su desempeño se realice al margen ni contra el propio orden jurídico del cual dimana. De lo anterior se deduce que el Estado no es soberano en lo que concierne al desempeño del Poder Público, aunque sí ostente dicho atributo como persona moral suprema frente a otros Estados que forman el concierto internacional, por cuanto que ninguno de ellos debe ingerirse en su régimen interno ni afectarlo de modo alguno.

Por su parte, el doctor Castrejón García define al Poder Público como "el conjunto de órganos en que se encuentra depositada la autoridad de los diferentes Poderes del Estado".<sup>17</sup> Dicho conjunto de órganos tiene diversos deberes, como son:

- Todos los reglamentos decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda.
- Los Secretario de Despacho y los Jefes de Departamentos Administrativos, luego de que se abra el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso respecto del estado que guarden sus respectivos ramos.
- Las Cámaras podrán citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los Jefes de Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

<sup>16</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo", Editorial Porrúa, Mexico, 1998, pág. 343.

- Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros tratándose de Diputados, y de la mitad si fuesen Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

## 2.2. Análisis Constitucional del Poder Público.

El artículo 39 de nuestra Constitución Política, establece lo siguiente:

**"Artículo 39.-** 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."

Dicho precepto nos señala la procedencia, o la fuente de donde emana el Poder Público. En efecto, el pueblo es esa raíz, esa fuente. Resulta obvio aclarar que lo hace a través de sus representantes, es decir, el Congreso de la Unión, toda vez que dicho órgano es quien cuenta con las facultades para ello.

Asimismo, como ya se había mencionado anteriormente, el precepto que establece la división de poderes en nuestro gobierno, es el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, de los artículos citados en el apartado que precede, los cuales establecen las facultades de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se desprende, en principio, que en las facultades otorgadas al Ejecutivo para proponer ante la Cámara de Senadores, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, exceden la supuesta independencia de cada uno de los Poderes de la Unión, toda vez que al ser propuestos por el Presidente de la República, nace en ese momento un vínculo que podría dar lugar a

---

<sup>17</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo, *op. cit.* pág. 97.

un conflicto de intereses, razón por la cual, queda en duda la individualidad de los Poderes de la Unión, e incluso, de la existencia de una verdadera división de poderes.

Por otra parte, tomando el principio de legalidad, en relación directa con las garantías consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamentalmente a la audiencia y legalidad del procedimiento, contenidas en los artículos 14 y 16, se desprende que el Poder Público se encuentra limitado en cuanto a su actividad, a cumplir formal y materialmente con dichos preceptos legales.<sup>18</sup>

En efecto, del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, se deduce que la actividad del Poder Público siempre estará sujeta a los derechos consagrados en las garantías constitucionales, principalmente en las ya señaladas, es decir, el principio de legalidad. Lo anterior, a efecto de que el gobernado se encuentre protegido bajo el amparo de la Constitución, en contra de posibles abusos por parte del Estado, al excederse en las facultades de las que se encuentra investido.

### 2.3. Funciones del Poder Público.

También son conocidas como *funciones del Estado*, en virtud de que en principio, es el Estado quien tiene a su cargo determinadas actividades, quien las desempeña a través de sus diversos organismos y dependencias.

Al respecto, como ya se comentaba anteriormente, para que el Estado consiga los diversos objetivos derivados de la finalidad genérica que conlleva, es necesario que se encuentre investido de un poder, o actividad dinámica, que no es sino el poder público o estatal, que se desenvuelve en las tres funciones clásicas, que son:

---

<sup>18</sup> En el apartado siguiente, analizaremos el alcance de las funciones formales y materiales de los Poderes del Estado. (Nota del autor)

- Legislativa
- Ejecutiva o Administrativa
- Jurisdiccional

El Estado, para ejercer sus funciones, considera prioritaria la creación de diversos organismos, a los cuales les son atribuidas diversas potestades directamente por la Constitución. Así tenemos un Congreso al que se le asigna la creación de normas generales, impersonales, abstractas y obligatorias, que regularán la actuación de los propios órganos y la de los sujetos que están sometidos al Estado. También se crea la Administración Pública, que se encargará de la difusión y ejecución de esas normas, así como de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia; y una organización judicial, cuya principal función será la solución de controversias que se generen con la aplicación del Derecho. De esta forma tenemos a los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que a su vez deben cumplir con las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, respectivamente.

Al respecto, es de señalarse que el cumplimiento de dichas funciones, contiene dos aspectos fundamentales: el *formal* y el *material*. El primero consiste en la función que, dada su naturaleza, debe ser ejercida por el Poder que le corresponda, v.g. al Poder Ejecutivo le corresponde la función administrativa, al Poder Judicial, la función jurisdiccional; y al Poder legislativo, pues la función legislativa. La segunda consiste en el aspecto material, que atiende más bien a las características de la propia función que al Poder que la lleve a cabo.

#### a) Función Legislativa

Desde el punto de vista material, la función legislativa se manifiesta en la actividad estatal que tiene por objeto la creación de normas de carácter general, imperativas y coercibles, es decir, normas jurídicas, cuya expresión más clara es la Ley. Su generalidad se manifiesta en el hecho de que aplicación debe incluir a todas las personas, sin distinción alguna, mientras se encuentre vigente; su imperatividad, en la necesidad de sometimiento de las personas que queden en el

supuesto que ella prevé; y la coercibilidad, en la posibilidad de su aplicación aún en contra de la voluntad de sus destinatarios.<sup>19</sup>

De esta manera, encontramos que el estudio de esta función, materialmente hablando, debe prescindir de la consideración de su creador, sólo se debe tomar en cuenta la naturaleza propia del acto en que se manifiesta, prescindiendo del órgano que realiza la actividad. Cuando el Poder Legislativo emite una Ley, ésta, al ser reglamentada por el Ejecutivo, o cuando la Suprema Corte emite su reglamento interno con base en la Ley Orgánica del Poder Judicial, estaremos frente al ejercicio de la función legislativa, desde el punto de vista material.

A diferencia de este enfoque, también se ha identificado a la función legislativa teniendo en cuenta el órgano que la realiza, independientemente de la materia o contenido del acto. Este enfoque se conoce como *formal* u *orgánico*. Por ello, todo acto que emane del Poder Legislativo, desde el punto de vista formal, será función legislativa.

#### b) Función Jurisdiccional

Esta función presupone una contradicción de intereses o una situación de duda, que con la aplicación del derecho puede resolverse. "La jurisdicción fija en los casos individuales el derecho incierto o cuestionable o las situaciones o intereses jurídicos".<sup>20</sup>

Esta concepción material de la función jurisdiccional tiene como origen la incertidumbre o el conflicto de intereses que el Estado debe resolver a fin de procurar la seguridad de sus habitantes, los cuales, en términos del artículo 17 Constitucional, se encuentran impedidos para hacer justicia por propia mano.

Identificada la función jurisdiccional desde el punto de vista material, podemos localizarla en diversas manifestaciones de los poderes del Estado. El

<sup>19</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, pág. 32  
<sup>20</sup> Jellinek, Georg., *op. cit.*, pág. 462.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ejecutivo realiza funciones jurisdiccionales cuando a través de sus tribunales de lo contencioso administrativo y del trabajo, resuelve controversias que le son planteadas; y el legislativo cuando juzga la legalidad de las elecciones, o cuando juzgan la responsabilidad política de los servidores públicos.

Desde el punto de vista formal, la función jurisdiccional sólo es realizada por los órganos judiciales que la Constitucional establece, que conforme al artículo 94 son la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, y los Juzgados de Distrito.

### c) Función Administrativa

La función administrativa, cuyo contenido es materia fundamental del Derecho Administrativo, plantea problemas en lo que respecta a su definición, ya que algunos autores le dan contenido diverso y otros pretenden definirla por exclusión de las otras dos funciones. En este sentido, la función administrativa es la actividad que realiza el Estado, diferente de las funciones legislativa y jurisdiccional, lo cual no aclara su contenido.

Para identificar la función administrativa es necesario partir de la idea de ejecución de los actos que se manifiestan en cumplimiento a disposiciones legales, creadoras de situaciones jurídicas concretas. Lo anterior, nos lleva a considerar que la función administrativa se manifiesta en el cumplimiento del mandato legal, con el objeto de que el Estado realice sus fines, ya sea en materia de policía, fomento o servicio, lo cual produce situaciones jurídicas individuales.

Esta forma de manifestación del Estado queda plenamente diferenciada de la función legislativa, en virtud de que ésta es una ejecución directa de la Constitución, que establece situaciones jurídicas generales, mientras que a función administrativa es ejecución de la ley y produce situaciones jurídicas individuales.

La función jurisdiccional supone la controversia o la incertidumbre, respecto de ciertos derechos o intereses, mientras que la administrativa presupone

la existencia de la norma a la cual se va a dar plena eficacia mediante su ejecución.<sup>21</sup>

Planteados estos aspectos básicos respecto de la función administrativa, es necesario señalar que la idea de administrar, en lo que se traduce la función administrativa, es concebida como el manejo de elementos en la ejecución de propósitos determinados, utilizados para la ejecución de sus fines.

Con base en lo anterior, podemos concluir que la función administrativa es la realización de actos jurídicos o materiales, ejecutados de acuerdo con el mandato legal, que produce transformaciones concretas en el mundo jurídico.

Desde el punto de vista material, también es realizada por el Poder Legislativo y el Judicial, al elaborar y ejecutar su presupuesto, ya l nombrar a los servidores públicos en los diferentes órganos de su administración. Desde el punto de vista formal, la función administrativa será toda la actuación que realice el Poder Ejecutivo, aunque la naturaleza de los actos en que se manifieste tenga carácter legislativo o judicial, o se trate de actos políticos, ya que por el sólo hecho de provenir del Ejecutivo, será función administrativa.

#### 2.4. Deberes del Poder Público

Como ya se había mencionado con anterioridad, el Poder Público es el conjunto de órganos en que se encuentra depositada la autoridad de los diferentes Poderes del Estado, tal y como lo señala el doctor Gabino Eduardo Castrejón García en su obra *Derecho Administrativo Mexicano I*. Dicho conjunto de órganos, además de encontrarse investido de autoridad, se encuentran sujeto a diversas obligaciones y deberes, mismos que a continuación se señalan:

- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento

---

<sup>21</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, pág. 35

Administrativo<sup>22</sup> a que el asunto corresponda, requisito que resulta indispensable para que dichos ordenamientos surtan sus respectivos efectos legales. Al citado requisito generalmente se le conoce como "rúbrica".

- Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego de que se abra el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso respecto del estado que guarden sus respectivos ramos.
- Las Cámaras podrán citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los Jefes de los Departamentos Administrativos así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.
- Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los Diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

---

<sup>22</sup> Actualmente, la figura del Departamento Administrativo, aunque se encuentra prevista en la Ley, no se encuentra en funciones, pues el último departamento administrativo que existía era el Distrito Federal, el cual ha cambiado su naturaleza jurídica. Sin perjuicio de lo anterior, se contemplará la figura en el presente trabajo, por estar prevista en nuestra actual legislación.

## CAPÍTULO II

### EL SERVICIO Y LA FUNCIÓN PÚBLICA

#### 1. La Administración Pública Federal.

Es oportuno señalar que, para comprender la naturaleza, así como los factores causa-efecto que implican las obligaciones de los servidores públicos en razón de sus funciones, es necesario estudiar a grandes rasgos la Administración Pública, en virtud de que ésta será el medio en que deban desenvolverse dichos servidores públicos, mismo que demarcará los límites del ejercicio de su poder, así como el mínimo de obligaciones a cumplir como trabajadores al servicio del Estado.

##### 1.1. Concepto de Administración Pública.

La Administración Pública es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario y, según Colmerio, acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre.<sup>1</sup>

Para el maestro Acosta Romero, la Administración Pública "es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales, c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos."<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Colmerio, Manuel, *Derecho Administrativo Español*, 3ª ed., Madrid, 1885, tomo I, Pág. 8.

<sup>2</sup> Acosta Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, 2ª ed., Editorial Porrúa, México, 1998, Pág. 108.

Por otra parte, el Gabino Fraga señala que la Administración Pública debe entenderse, desde el punto de vista formal, como el "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales" y desde el punto de vista material, como "la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión".<sup>3</sup>

Para Antonio de J. Lozano, Administración Pública es "La parte de autoridad pública que cuida de las personas y bienes en sus relaciones con el Estado, haciéndolos concurrir al bien común, y ejecutando las leyes de interés general; a diferencia de la justicia que tiene por objeto las personas y bienes en sus relaciones particulares de individuo a individuo, aplicando las leyes de interés privado. La administración considera a los hombres como miembros del Estado, y a la justicia como individuos: ésta se ejerce por los jueces, audiencias, tribunales supremos; y aquella por los alcaldes y ayuntamientos, jefes políticos, etc."<sup>4</sup>

Por otra parte, el maestro Gabino Eduardo Castrejón García manifiesta en su obra que debe entenderse por Administración Pública "el conjunto de los órganos que conforman los diferentes Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) por medio de los cuales y a través de la competencia que les otorga el Sistema Jurídico Mexicano, realizan la actividad tendiente a lograr la satisfacción de las necesidades colectivas, es decir el bien común, en un determinado tiempo y lugar."<sup>5</sup>

## 1.2. Régimen Jurídico de la Administración Pública Federal

La Administración Pública Federal tiene su fundamento, en principio, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 90, en el

---

<sup>3</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 39ª ed., Editorial Porrúa, México, 1999, Pág. 119.  
<sup>4</sup> De J. Lozano, Antonio, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia Mexicana*, Tomo I, Tribunal Superior de Justicia, Pág. 92.

<sup>5</sup> Castrejón G. Gabino E., *Derecho Administrativo Mexicano*, Tomo I, 1ª ed., Editorial Cárdenas, México 2000, Pág. 55.

cual se establece que "la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

En virtud de lo anterior, se desprende que la ley reglamentaria a dicho precepto es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, en términos de su artículo 1o.

Cabe comentar que la Ley aludida en el párrafo que antecede, ha sufrido diversas modificaciones, destacando las relativas a la estructura del Distrito Federal, cambiando su naturaleza jurídica, de Departamento de Estado a Jefatura de Gobierno.

Por otra parte, a fin de estar en posibilidad de estudiar la Administración Pública Federal, es importante estudiar, en primer término, las formas de organización administrativa. Al respecto, podemos definir la organización administrativa como "la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado."<sup>6</sup>

Las formas de organización administrativa son:

- a) Centralización;
- b) Desconcentración, y
- c) Descentralización.

Asimismo, puede considerarse que la centralización abarca a la desconcentración, agrupando dichas formas de organización en dos grandes ramas, que serían la Centralización y la Descentralización, aunque la mayoría de los autores consideran la clasificación como se expuso en un principio.

Para entender las diferencias entre dichas formas de organización administrativa, es menester enunciar las principales características de los mismos. A continuación, mostramos algunas de las principales características de las formas de organización administrativas antes mencionadas:

### 1.3. Administración Pública Centralizada.

De conformidad con lo establecido en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una de las formas de organización de la Administración Pública Federal es la centralizada, cuya estructura está integrada de acuerdo a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por:

- La Presidencia de la República,
- Las Secretarías de Estado,
- Los Departamentos Administrativos, y
- La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Como ya habíamos mencionado en el numeral precedente, en este tipo de administración encontramos dos formas de organización administrativa: la centralización y la desconcentración, mismas que serán el siguiente objeto de estudio.

---

<sup>6</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, págs. 82 y 83.

#### a) Centralización.

Esta forma de organización administrativa presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión de toda la actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado jerarquía o poder jerárquico

Atento a lo anterior, el maestro Gabino Fraga establece que "la centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública."<sup>7</sup>

De esta manera, encontramos en la centralización una coordinación de los órganos que la componen, y que en razón de la competencia que tienen asignada, delimitan su actividad para no interferir en sus acciones, coordinación que permite un orden y agrupación específicas, independientemente de que en forma interna cada órgano tenga su estructura particular, es decir, su propio orden jerárquico. En este sentido, la jerarquía juega un papel preponderante, ya que une en línea vertical a las diferentes dependencias de la administración centralizada y a las unidades administrativas en su organización interna; y en la línea de horizontal, la coordinación permite su funcionamiento a través de la distribución de competencias.

Asimismo, Jorge Olivera Toro, en su Manual de Derecho Administrativo, establece que "...la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentran su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en el que el impulso y la dirección la llevan los centros superiores o directivos, y la ejecución los subordinados o inferiores".

Por su parte, Miguel Acosta Romero señala que "...la centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades y órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan, articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución."<sup>8</sup>

b) Desconcentración.

Como quedó expuesto, la centralización administrativa, como forma de organización en la que los poderes de decisión se concentran en una autoridad, permite la unidad de acción, a la vez que genera problemas de funcionalidad, principalmente por la falta de agilidad en la toma de decisiones y de su ejecución, ya que el camino que su trámite tiene que recorrer, puede ir desde el más bajo nivel hasta la cúspide, además de que por las distancias territoriales, en muchas ocasiones es necesario el traslado de personas y documentos desde la apartada región en que el asunto se genera, hasta el centro de decisión que lo resolverá.

Esta concentración de funciones dio origen a una forma de organización administrativa que sin excluir de la relación jerárquica a determinados órganos de la Administración, permite cierta independencia técnica y administrativa, para darle mayor agilidad a determinados órganos, que es la denominada "desconcentración".

En atención a lo anterior, podemos decir que la desconcentración implica que entre el ente central, en base a una ley, ha transferido en forma permanente parte de su competencia a órganos que forman parte del mismo ente; la desconcentración es simplemente un procedimiento a los efectos de agilizar la actividad de la administración central.

Por otra parte, es de señalarse que el término "desconcentración" no ha sido empleado de manera precisa en repetidas ocasiones, inclusive no es utilizado para designar esta forma de organización administrativa, sino que se suele

---

<sup>7</sup> Fraga, Gabino, *op. cit.*, Pág. 165.

sustituir, indebidamente, por el de "descentralización". En virtud de lo anterior, a continuación precisaremos los elementos que identifican a la figura estudiada en este apartado.

Nos encontramos ante la presencia de una organización desconcentrada cuando:

- Dentro de un órgano central funciona otro órgano con alguna libertad técnica y/o administrativa.
- El titular del órgano desconcentrado depende directamente del titular del órgano central.
- Las unidades del órgano desconcentrado no tienen relación jerárquica respecto de las unidades del órgano central.
- Las facultades del órgano desconcentrado, originariamente pertenecían al órgano central.
- No cuenta con patrimonio propio.
- No tiene personalidad jurídica.

Diferentes autores, entre los que destaca el doctor Acosta Romero, señalan diversos tipos de desconcentración, al hablar de desconcentración funcional, vertical, horizontal y regional; sin embargo, en todo caso tendrían que darse las características de la forma desconcentrada a que hemos hecho referencia, independientemente de que el órgano desconcentrado sea creado para actuar en un territorio determinado (regional), o junto con otras unidades desconcentradas de igual rango (horizontal), o sea sólo un órgano inferior del desconcentrante (vertical)<sup>8</sup>

En la actualidad, nuestra legislación reconoce y regula esta forma de organización como una estructura dentro de la propia administración centralizada "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia..." con facultades para resolver en razón de materia y territorio, de

---

<sup>8</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1993, Pág. 69.

<sup>9</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, Pág. 181.

conformidad con el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En conclusión, podemos decir que los órganos desconcentrados:

- Forman parte de la administración pública centralizada.
- Se crean por disposición del Jefe del Ejecutivo.
- No tienen personalidad jurídica, ni patrimonio propio.
- Se crean con cierta libertad técnica y administrativa.

### 1.3.1. Presidencia de la República y sus Dependencias.

#### Presidencia de la República.

El órgano denominado Presidencia de la República se encuentra integrado por una serie de unidades administrativas que auxilian directa e indirectamente al Jefe del Ejecutivo. Hasta el año de 1976 existió una dependencia denominada Secretaría de la Presidencia, misma que fue creada por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1958, y que existió durante la vigencia de esta Ley, la cual fue abrogada por la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el referido Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976. Dicha Secretaría tenía a su cargo el control y seguimiento de los acuerdos presidenciales, la planeación y control de la inversión pública, el registro de leyes, decretos acuerdos y resoluciones, así como el aspecto administrativo de la Presidencia. Al desaparecer esta Secretaría sólo se dejó la estructura administrativa de apoyo al Presidente, necesaria para el ejercicio de sus funciones exclusivas, integrada por unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación.

Estas unidades administrativas que integran el órgano denominado Presidencia de la República, aunque ya no constituyen una Secretaría de estado, tienen una estructura y organización, puesto que no existe una disposición

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

legislativa o administrativa que la establezca, por lo que se ha ido integrando por Acuerdos del Presidente, conforme a sus necesidades.

Es de señalarse que el Presidente de la República desempeña las funciones de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno, es decir, tiene funciones políticas y administrativas.

En otros términos, cuando el Presidente de la República obra como autoridad administrativa, está realizando o siguiendo la voluntad del legislador, a diferencia de cuando obra como órgano político, caso en el cual, realiza su propia voluntad, la cual resulta ser la voluntad del Estado, dado el carácter representativo con el que la realiza. Como autoridad administrativa, el Presidente de la República constituye el jefe de la Administración Pública Federal; ocupa el lugar más alto en la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico necesarios para mantener la unidad en la administración.<sup>10</sup>

#### Secretarías de Estado.

Por lo que respecta a las Secretarías de Estado, cabe destacar lo siguiente:

Para el despacho de los asuntos que conciernen a la función administrativa, la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que el Poder Ejecutivo cuenta con Secretarías y Departamentos administrativos.

Asimismo, la existencia de las Secretarías de Estado se remonta al origen de nuestro país, ya que desde la Carta Constituyente de Apatzingán, en octubre de 1814, se establecieron las Secretarías de Guerra, de Hacienda y de Gobierno.

La existencia de órganos administrativos con una competencia determinada para apoyar al Jefe del Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones, es indispensable en toda organización estatal, ya que todas las actividades que implica

el ejercicio de la función administrativa deben ser realizadas por las personas necesarias, que integran estos órganos, cuya naturaleza y características difieren de acuerdo al régimen político a que está sometido el Estado, y que se plasma en las formas jurídicas.<sup>11</sup>

El número de Secretarías de Estado en nuestro país ha ido incrementando de la misma forma en que han aumentado las atribuciones de la Administración Pública Federal. De las tres Secretarías iniciales, cuya materia fue fundamentalmente la necesaria para que el Estado subsistiera, al irse transformando de un Estado Liberal a un Estado Intervencionista, el incremento de las atribuciones hizo necesario el establecimiento de nuevas secretarías. En la actualidad, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 26, contempla las siguientes Secretarías de Estado:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Programación y Presupuesto
- Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.

---

<sup>10</sup> Fraga, Gabino, *op. cit.*, Pág. 180

<sup>11</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo, 1er Curso*, Editorial Limusa, México, 1999. Pág. 105.

- **Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.**

La estructura de la administración Pública Centralizada mantiene coordinadas a todas las Secretarías de Estado, ya que todas se encuentran al mismo nivel, por lo que no existe dependencia de unas con otras, sino que dependen directamente del Jefe del Ejecutivo, además de que internamente mantienen la cohesión que les da su organización jerárquica, a partir de los titulares de cada dependencia, que son nombrados y removidos libremente por el Presidente, en atención a las facultades que le otorga el artículo 89, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La estructura básica de las dependencias del Ejecutivo, así como sus atribuciones, se encuentran en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece en su artículo 14, la organización piramidal a partir de un secretario, subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, así como otros funcionarios que establezcan las disposiciones legales.

Los lineamientos generales de las Secretarías de Estado, se encuentran en el ordenamiento citado en el párrafo precedente, pero cada Secretaría cuenta con un Reglamento Interior, en donde se señalan las facultades correspondientes a las unidades adscritas a cada una de las multicitadas Secretarías.

**Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República.**

Este organismo fue creado por el "Acuerdo mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República" publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 4 de diciembre de 2000, y reformado por el "Acuerdo por el que se reforman los artículos 2 y 5 del diverso mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República publicado el 4 de diciembre de 2000".

Esta Oficina tiene la principal tarea de auxiliar al Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus funciones, y al efecto, para el estudio, planeación y despacho de

los asuntos de su competencia, cuenta con diversas unidades administrativas, las cuales tienen las funciones de planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción que directamente les encomienda el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

#### Departamentos Administrativos

El único Departamento Administrativo que formaba parte de la Administración Pública Federal, era el Departamento del Distrito Federal, dependencia del Ejecutivo que tenía a su cargo el gobierno de dicha entidad, asiento de los poderes de la Federación.

En la actualidad, dicho Departamento, como tal, fue sustituido por el Gobierno del Distrito Federal, cuya naturaleza jurídica se contempla en el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que "La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General."

En atención a lo anterior, se desprende que la naturaleza jurídica, tal como lo dice el artículo 122 del citado ordenamiento, "...Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal..." es, en principio, la sede de los Poderes de la Unión y la capital del país; sin embargo, respecto de su naturaleza jurídica dentro de la Administración Pública Federal, existe una gran laguna, ya que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en las demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables al caso concreto, no se desprende la ubicación del Gobierno del Distrito Federal en la Administración Pública Federal.

Por otra parte, el referido artículo 122 Constitucional establece que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la

Administración Pública en la entidad y recaerá en una sola persona elegida por votación universal, libre directa y secreta.

Sin perjuicio de lo manifestado en los párrafos precedentes, es de mencionarse que en la actualidad, el Distrito Federal sigue rigiéndose por su Estatuto de Gobierno, con las modificaciones correspondientes en su cambio de régimen.

#### Consejería Jurídica.

La función de consejero jurídico prevista en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica. Habrá un consejero que dependerá directamente del Presidente de la República y será nombrado y removido libremente por éste.

En el Reglamento Interior de la Consejería Jurídica se determinarán las atribuciones de las unidades administrativas, así como la forma de cubrir las ausencias y delegar facultades.

#### 1.3.2. Delegación de Facultades.

El artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que "Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes de oficina, de sección y de mesa de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aquellos conservarán su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado."

Los propios titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, también podrán adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el reglamento interior respectivo, a las Subsecretarías Oficiales Mayor, y a las otras unidades de nivel administrativo equivalente que se precisen en el mismo reglamento interior.

Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

### 1.3.3. Órganos Desconcentrados.

La existencia de materias que requieren atención especial por parte de la Administración Pública, ya sea por lo delicado de su contenido, por la técnica de su manejo, o por la celeridad de su tratamiento, ha hecho necesaria la creación de órganos dentro de los órganos, que gozan de cierta libertad técnica y administrativa, sin liberarse de la relación jerárquica de la organización, como ya se había comentado con anterioridad.

Nuestra legislación reconoce la existencia de los órganos administrativos desconcentrados dentro de la administración centralizada, como una respuesta a la necesidad de la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos, con facultades para resolver en razón de la materia y del territorio.

En atención a lo anterior, el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

El establecimiento de los órganos desconcentrados de la Administración Pública Centralizada está regulada principalmente en los Reglamentos Interiores de cada una de las dependencias. Sin embargo, muchos de ellos han sido creados por leyes y decretos, en los que se establece su estructura y funciones principales.

Ejemplo de lo anterior, lo encontramos en el Instituto Politécnico Nacional, desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, en términos del artículo 2º de su Ley Orgánica, que a la letra dice "El Instituto Politécnico Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, cuya orientación general corresponde al Estado; con domicilio en el Distrito Federal y representaciones en las entidades de la República donde funcionen escuelas, centros y unidades de enseñanza y de investigación que dependan del mismo."

A continuación procederemos a enunciar las principales características de los órganos desconcentrados materia de este apartado:

- Son creados por una ley o reglamento.
- Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado.
- Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central.
- Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también pueden tener presupuesto propio.
- Las decisiones más importantes requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
- Tienen autonomía Técnica.
- No puede tratarse de un órgano superior (siempre dependen uno de otro).
- Su nomenclatura puede ser muy variada.
- Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular el órgano de que se trate.
- En ocasiones tiene personalidad propia.

#### 1.4. Administración Pública Paraestatal.

El artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I. Organismos Descentralizados;

II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III. Fideicomisos."

Dicho artículo marca el contexto general de la administración pública paraestatal, señalando uno a uno, los organismos integrantes de aquella, mismos que analizaremos en los apartados subsecuentes.

##### 1.4.1. Empresas del Sector Público en la Economía.

A fin de estar en posibilidad de realizar un estudio completo al respecto, es necesario analizar a la empresa, tanto en el ámbito jurídico, como en el mercantil. El punto de vista jurídico señala las formas de derecho a través de las cuales se desenvuelve la actividad económica de la empresa.

En México, las empresas son sociedades mercantiles, pero cuando un particular no adopta esas formas, integra un establecimiento mercantil. Es de señalarse que ambos conceptos pueden ser comprendidos bajo el rubro general de lo que implica la empresa privada.

Por empresa mercantil debemos entender aquella actividad económica que organizan los elementos de la producción con un espíritu de lucro. Frederic Benham.

Desde el punto de vista jurídico, hacen alusión a la empresa, el artículo 75, fracciones V a XI del Código de Comercio, la Ley de Sociedades Mercantiles, la Ley de Cooperativas, Ley de Quiebras, la de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley de Instituciones de Crédito, entre otras.

Cuando una empresa pública asume la forma de descentralizada, se rige normalmente por la ley o decreto del Ejecutivo que la creó. Su régimen en general es de Derecho Público, pero como se mantienen constantemente relaciones con los particulares, las mismas leyes prevén que en determinados casos pueda aplicarse el Derecho Común.

El artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera como empresas de participación estatal mayoritaria a:

- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;
- Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
  - a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
  - b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal, o
  - c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o

bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

- Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos Federales que participen en razón de su cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

#### 1.4.2. Organismos Descentralizados.

En atención a lo establecido en el artículo 45 de la multicitada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, "son organismos descentralizados las entidades creadas por la Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten."

La creación de estos organismos, surgió de la necesidad del Estado de atender un servicio público, con personal técnico especializado, con supuesta independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y libre de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada.<sup>12</sup>

Por lo que se refiere a las formalidades para la creación de estos organismos, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en su artículo 15 establece que en la leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

- I. La denominación del organismo;
- II. El domicilio legal;

- III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley;
- IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquéllas que se determinen para su incremento;
- V. La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;
- VI. Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;
- VII. Las facultades y obligaciones del director general, quien tendrá la representación legal del organismo;
- VIII. Sus órganos de vigilancia así como sus facultades; y
- IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El órgano de gobierno deberá expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

El estatuto orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados.

Por otra parte, es menester, para el estudio de estos organismos, establecer un concepto de descentralización administrativa.

La centralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley, la administración pública para desarrollar actividades que competen al Estado, o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de

- Personalidad Jurídica,
- Patrimonio Propio,
- Régimen Jurídico Propio.

---

<sup>12</sup> Acosta Romero Miguel, *op. cit.*, pág.213.

Dichas características se encuentran plasmadas en el artículo 46 citado en los párrafos que anteceden, y, en conclusión podemos señalar las siguientes características de los organismos descentralizados:

- Son creados, invariablemente, por un acto legislativo, sea la Ley del Congreso de la Unión, o bien, decretos del Ejecutivo.
- Tienen régimen jurídico propio.
- Tienen personalidad jurídica propia que les otorga el poder legislativo.
- Cuentan con una denominación.
- Cuentan con una sede, las oficinas y dependencias, así como ámbito territorial.
- Tienen órganos de dirección, administración y representación.
- Cuentan con una estructura administrativa interna.
- Cuentan con patrimonio propio, objeto, finalidad, así como con un régimen fiscal determinado.

Por cuanto hace a su patrimonio, es de señalarse que los bienes de estos organismos forman parte del patrimonio de la Federación, ya que de acuerdo con los artículos 2o., fracción V y 34, fracción VI de la Ley General de Bienes Nacionales, se trata de bienes del dominio público, por lo que sólo podrán gravarse por autorización expresa del Ejecutivo Federal, y siempre y cuando no sean inalienables por disposición constitucional. De igual forma, el gasto de estos organismos forma parte del gasto público, en los términos del artículo 2o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Respecto de su objeto, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en su artículo 14, establece que el objeto de los organismos descentralizados debe ser:

- a) La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, entendiendo por estrategias la acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y

generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, en los términos del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional; y por prioritarios los tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y de necesidades populares, en los términos de ley.

- b) La prestación de un servicio público o social;
- c) La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Por otra parte, la disolución, liquidación, fusión o extinción de los organismos descentralizados será propuesta al Ejecutivo Federal por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, y se realizará con las mismas formalidades establecidas para su creación, en términos del artículo 15 de la citada Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

#### 1.4.3. Empresas de Participación Estatal.

El artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, considera como empresas de participación estatal mayoritaria a las siguientes:

- I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;
- II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
  - a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
  - b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal, o

- c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para velar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Uno de los elementos fundamentales de las empresas públicas es el objeto de su constitución y existencia, que deberá ser necesariamente la atención de las áreas prioritarias que tiendan a la satisfacción de los intereses nacionales y de las necesidades populares, en términos del artículo 30 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Estas empresas, en primer término deben regirse por su estatuto, pero siempre deben observar lo que establece la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ya que esta señala las bases de su estructura, organización, funcionamiento y control.

El órgano de Gobierno de estas empresas estará a cargo de un Consejo de Administración, y sus integrantes, que representan la participación de la Administración Pública, serán designados por el Titular del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría a cuyo sector se encuentren adscritos, y deberán reunirse cuando menos cuatro veces al año, y será presidido por el titular de la Dependencia Coordinadora de Sector o por la persona que designe el Ejecutivo.

La enajenación de la participación estatal, o en su caso, la disolución o liquidación de estas empresas, será resuelta por el Jefe del Ejecutivo, a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión de la Dependencia Coordinadora de Sector correspondiente. Si se acordare la enajenación de la participación estatal, los trabajadores organizados de la empresa tendrán preferencia para adquirir los títulos representativos del capital de los que sea titular el Gobierno Federal.

#### 1.4.4. Instituciones y Sociedades Nacionales de Crédito.

Es importante señalar que las instituciones nacionales de crédito no existen como tales en el derecho vigente, sino que son antecedentes de las actuales sociedades nacionales de crédito. De hecho, ambas forman parte de la evolución de la banca de desarrollo.

En tal virtud, se desprende que las Instituciones Nacionales de Crédito existen en el derecho objetivo, mas no en el positivo y vigente en México, es decir, nuestra legislación contempla la existencia de dichas instituciones, mas a la fecha no existe alguna en funciones.

Lo anterior tiene su fundamento en lo dispuesto por el artículo Noveno Transitorio de la abrogada Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, misma que entrara en vigor en el año de 1985 con la nacionalización de la banca en México. En dicho precepto se establece la obligación de las instituciones nacionales de crédito de transformarse de sociedades anónimas en sociedades nacionales de crédito.

Posteriormente, con la entrada en vigor de la actual Ley de Instituciones de Crédito, la cual, en su artículo Séptimo Transitorio establece la obligación de las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple, en sociedades anónimas, subsistiendo como sociedades nacionales de crédito únicamente aquellas con actividades propias de la banca de desarrollo.

En consecuencia, estudiaremos a ambos organismos en este mismo apartado.

Por lo que se refiere a las Instituciones Nacionales de Crédito, son organismos descentralizados que realizan algunos aspectos del ejercicio habitual de la banca y el comercio, y las finalidades públicas que el Estado les asigna, bajo la forma de una sociedad mercantil, principalmente la sociedad anónima.<sup>13</sup>

Según manifiesta el maestro Serra Rojas, se discute si las instituciones nacionales de crédito son servicio público o realizan fines o atribuciones del Estado. Desde luego, puede afirmarse que son servicios públicos en el sentido amplio que adopta nuestra legislación administrativa. Son facultades del Estado que realiza en ocasiones en la concurrencia de las actividades particulares.<sup>14</sup>

Estas instituciones se organizaban bajo la forma de sociedades anónimas en los términos de la Ley General de Sociedades Mercantiles. Algunas de las instituciones nacionales estaban reguladas, además, por una Ley Orgánica Administrativa, su escritura constitutiva y sus estatutos. Otras carecían de Ley y se subordinaban a un decreto constitutivo o a sus propias normas de organización.

La opinión pública dominante es que las instituciones nacionales de crédito son organismos de servicio público descentralizado. Constan de los siguientes elementos:

- Personalidad jurídica,
- Patrimonio propio,
- Régimen jurídico adecuado
- Realizaban servicios técnicos
- El Estado sólo se reserva determinadas facultades para el ejercicio del poder de vigilancia y control de dichos organismos.

En términos generales, y a fin de no profundizar demasiado en estas cuestiones, por no ser el objetivo principal de este trabajo, podemos establecer las siguientes características básicas de las instituciones nacionales de crédito:

- Son instituciones públicas, de servicio público, y su régimen jurídico es de Derecho Público.
- Realizan finalidades o propósitos del Estado, que corresponden a nuevas modalidades del intervencionismo público.

---

<sup>13</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo, *op. cit.*, págs. 263 y 264.

<sup>14</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, págs. 677 a 678.

- El régimen del Derecho Privado que en parte las regula, obedece a una necesidad de armonizar en interés privado y público.
- El artículo 123 Constitucional se aplica a las instituciones nacionales de crédito. Sus problemas son de la competencia federal. Los delitos que se cometan contra las instituciones nacionales de crédito son federales.
- No requieren de concesión o autorización especial del Estado, para funcionar.

Por lo que respecta a las sociedades nacionales de crédito, es de señalarse que nuestra legislación actual, específicamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, considera a las sociedades nacionales de crédito como empresas de participación estatal mayoritaria, como se señaló en apartados anteriores.

Por otra parte, las sociedades nacionales de crédito pueden ser consideradas como sociedades mercantiles del Estado cuya finalidad primordial es el de prestar un servicio público de Banca y Crédito en los términos de las leyes aplicables, cuya actividad debe ser considerada como actos de comercio.<sup>15</sup>

Actualmente, las principales sociedades nacionales de crédito, si no es que todas, son instituciones de banca de desarrollo, pues, como se mencionaba con anterioridad, con la entrada en vigor de la Ley de Instituciones de Crédito, las únicas instituciones de crédito que prevalecieron como sociedades nacionales de crédito, fueron las correspondientes a la banca de desarrollo, en términos de los artículos 9o., 30 y Séptimo Transitorio de la referida Ley de Instituciones de Crédito.

#### 1.4.5. Fideicomisos Públicos.

El artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que los fideicomisos públicos son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas

prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

Asimismo, dicho precepto señala que en los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

De lo anterior, podemos deducir los elementos esenciales que deben contener los fideicomisos públicos:

- Que los establezca la Administración Pública Federal,
- Que su propósito sea auxiliar al Ejecutivo en las actividades prioritarias del desarrollo.
- Que su estructura sea análoga a las de las otras entidades y que tengan comités técnicos.

Entre los órganos de este tipo de fideicomisos destacan el órgano de Gobierno, el de Dirección, y el de Control y Evaluación.

---

<sup>15</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo, *op. cit.*, pág. 268.

## 2. Función Pública.

### 2.1. Concepto (Base Constitucional y Régimen Legal).

Bajo el rubro de función pública, los tratadistas de nuestra materia estudian las relaciones de la Administración Pública con sus funcionarios y empleados, lo cual podría dar lugar a confusiones, ya que el concepto de *función* denota acción, actividad, y lo público es lo relativo al Estado, de lo que se desprende que la función pública es "la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares".<sup>16</sup>

De acuerdo con la idea anterior, la materia correspondiente a la actividad del Estado, con el estudio de sus fines, funciones, atribuciones, fue tratada ya en el primer capítulo del presente trabajo, por lo que resulta necesario aclarar que en este capítulo trataremos única y exclusivamente lo relativo a los servidores públicos de la Administración Pública Federal, su naturaleza, sus derechos y obligaciones, así como las responsabilidades a que pueden ser sujetos por violaciones a la legislación que les aplica.

Por cuanto hace a la base constitucional de la función pública, la podemos encontrar, en primer término, en el artículo 108 de nuestra Carta Magna, el cual señala quiénes son considerados como servidores públicos dentro de la Administración Pública, entre los que se encuentran representantes de elección popular, los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública.

Por otra parte, como se desprende de lo señalado en los párrafos anteriores, la función pública implica la actividad que realiza el Estado a través de sus órganos, lo que nos obliga a referirnos a la división de poderes. En efecto, los órganos del Estado se encuentran depositados en los tres poderes de la Unión: El Ejecutivo, Legislativo y Judicial, razón por la cual, rigen igualmente a la función

pública, los capítulos II, III y IV del Título Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales corresponden al Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, respectivamente.

Con relación al régimen jurídico de la función pública, diversos doctrinarios afirman que éste resulta muy variado, toda vez que existen dos ramas del derecho que la regulan. Por una parte se encuentra el Derecho Disciplinario, y otra que podría denominarse derecho Laboral Burocrático, afirmación sobre la cual se harán ciertas aclaraciones posteriormente.

El Derecho Disciplinario consiste en el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los servidores públicos, las cuales están fundamentadas en la facultad de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, con arreglo en lo dispuesto por los artículos 89, fracciones I y II, y 90 constitucionales, que establecen un sistema de sanciones a efecto de que la actuación de los servidores públicos se ajuste a los valores tutelados, establecidos en el título cuarto de la Constitución. Igualmente, resulta aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece los procedimientos para la imposición de dichas sanciones.

Por otra parte, respecto del Derecho Laboral Burocrático, las relaciones laborales de los servidores públicos se encuentran regulados por el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, mejor conocida como Ley Laboral Burocrática.

No obstante lo anterior, cabe comentar que el Derecho Disciplinario fue considerado por mucho tiempo como parte del Derecho Laboral Burocrático; sin embargo, a partir de las reformas constitucionales de 1982, la responsabilidad administrativa adquirió un carácter autónomo, razón por la cual, ésta debe ser estudiada conforme a su propia legislación, misma que establece principios, instituciones y procedimientos propios, totalmente ajenos al ámbito laboral.

---

<sup>18</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, pág. 145.

## 2.2. Concepto de Servidor Público frente al de Trabajador al Servicio del Estado.

Es importante destacar que el concepto de servidor público, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es diferente al concepto de trabajador al servicio del Estado.

Lo anterior, en razón de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 108, define al servidor público como cualquier persona que desempeña un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal, integrando así el elemento subjetivo del órgano administrativo, mientras que el trabajador al servicio del Estado guarda únicamente una relación laboral con la Administración Pública, por lo que la aplicación de normas disciplinarias no tiene como supuesto la relación laboral, sino la calidad de servidor público de quien presta el servicio al Estado.

## 2.3. Teorías Sobre la Naturaleza de la Función Pública.

Mucho se ha discutido en la doctrina respecto de la naturaleza jurídica de la función pública. Las teorías que sobre el particular se han construido se pueden reducir a dos: las teorías de derecho público y de derecho privado.

Las teorías de derecho privado consisten en las también llamadas *civilistas*.

### 2.3.1. Teorías Civilistas.

Estas teorías se basan principalmente en la exigencia de capacidad y consentimiento, y que además existen prestaciones recíprocas al proporcionar el empleado sus servicios a cambio de una compensación económica que recibe del Estado, en otras palabras, pretenden encajar las relaciones que surgen de la función pública dentro de los moldes del derecho civil tradicional al considerar que se trata de un contrato de locación de obras, o de un contrato de mandato, según se

trate de prestación de servicios materiales, o de realizar en nombre y representación del Estado actos jurídicos.

Sin necesidad de precisar cada una de las diversas teorías civilistas sobre la función pública, deben descartarse por completo, en primer lugar, porque el régimen que conviene a las relaciones en que el Estado interviene es el de derecho público, y en segundo lugar, porque en la función pública, los servidores públicos son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las funciones del Estado, y por lo mismo, el régimen jurídico de dicha función debe adaptarse a la exigencia de que las referidas atribuciones sean realizadas de manera eficaz, regular y continua, sin que el interés particular del empleado llegue a obstruir la satisfacción del interés general. Ahora bien, como las normas que inspiran tal exigencia son de derecho público, así lo serán las relaciones constitutivas de la función pública.<sup>17</sup>

### 2.3.2. Tesis Publicistas.

Una vez que ha quedado definida la rama del derecho a la que corresponden las relaciones entre el Estado y sus empleados, es necesario determinar, ya dentro del derecho público, cuál es la naturaleza jurídica del acto creador de dichas relaciones.

Las tesis que a este respecto se han pronunciado son las siguientes:

- a) La que sostiene que es un acto unilateral del Estado,
- b) La que afirma que es un acto contractual, y
- c) La que lo considera como un acto condición.

### Teoría del Servicio Obligatorio.

Se ha llegado a sostener que la relación del servicio no solamente no es contractual, sino que ni siquiera requiere el consentimiento del particular; que ella constituye una obligación que imperativamente se impone por el Poder Público.

Nuestra Constitución considera a esta tesis como contraria a la libertad del hombre, razón por la cual sólo la admite excepcionalmente en su artículo 5º, al establecer que "En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la Ley y con las excepciones que ésta señale".

#### Teoría Contractual.

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

#### Tesis del Acto Condición.

Existe otra teoría que establece que la investidura para un cargo público no es ni un acto unilateral, ya que no se puede imponer obligatoriamente, ni un contrato, porque él no origina situaciones jurídicas individuales. Entonces es necesario considerarlo como un acto diverso cuyas características son: la de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es, no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual (el

---

<sup>17</sup> Fraga, Gabino, *Op. cit.*, pág. 130.

del particular que ingresa al servicio) de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del Poder Público.

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

#### 2.4. Deberes que implica la Función Pública.

Las obligaciones impuestas a los servidores públicos de la administración son numerosas y se encuentran reguladas tanto a nivel constitucional, como legal y reglamentario.

Desde el punto de vista constitucional, los funcionarios, antes de la toma de posesión, deberán presentar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen (art.128).

Para todos los servidores públicos, sean funcionarios o empleados, la Constitución prevé ciertos valores que deberán salvaguardar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. Estos valores tutelados son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con el fin de garantizar los valores antes citados, establece en su artículo 8o. las obligaciones del servidor público, cuya inobservancia dará lugar al establecimiento de responsabilidades administrativas. Además de estas obligaciones la ley en comentario, en su artículo 36 impone a los servidores públicos, con nivel de jefe de departamento hacia los niveles superiores, la obligación de presentar anualmente su declaración de situación patrimonial. De igual forma, en dicha ley también se prevé que los servidores públicos se abstengan de recibir dádivas, obsequios o beneficios para sí, su cónyuge o parientes

consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civil, que proceda de personas que se encuentren vinculadas directamente con las facultades con que está investido.

Por otra parte, las leyes laborales también prevén para los empleados al servicio de la Administración Pública una serie de obligaciones inherentes a su relación laboral. Para la Administración Pública Central y algunas instituciones de la paraestatal, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 43 establece las obligaciones a cargo de los titulares de las dependencias y entidades; por su parte, el artículo 44 señala las obligaciones de los trabajadores.

Asimismo, el artículo 134 de la Ley Federal del Trabajo prevé las obligaciones de los trabajadores de la Administración Pública Paraestatal que se rigen por tal ordenamiento.

Los derechos de los servidores públicos que se contienen en los dos ordenamientos antes citados se pueden resumir en: derecho al ascenso, derecho al sueldo o salario, derecho de asociación sindical, derecho a la huelga, derecho a ventajas económicas como compensaciones, horas extras, gastos de representación, gratificaciones, aguinaldos, derecho a la seguridad social, etc.

Por último, es necesario señalar que dada la carencia de un estatuto general legal de la función pública, los ordenamientos antes señalados no son los únicos que prevén derechos y obligaciones de los servidores públicos, pues éstos sólo se encuentran dispersos en distintas leyes administrativas, así como en reglamentos interiores y condiciones generales de trabajo.

### **3. La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública en México**

#### **3.1. Bases Jurídicas**

Nuestra Constitución Política no establece de manera expresa la responsabilidad del Estado, sin embargo, de su texto se derivan los principios de

igualdad ante la ley y de inviolabilidad de la propiedad, ya que en sus artículos 1º, 12 y 13 se instituye la igualdad de las personas, puesto que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales y todos, en general, gozarán de las garantías que otorga la Constitución. Asimismo en el artículo 27 se garantiza el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos que este artículo dispone y con las modalidades que dicte el interés público.

Asimismo, como se estudiará más adelante, en el artículo 108 se regula la responsabilidad de los servidores públicos.

Sin embargo, esta responsabilidad, en sus diversos tipos: penal, civil, administrativa y política, se establece de manera directa a los propios servidores públicos y no al Estado.

De una u otra manera debemos estar conscientes que el ejercicio de la función administrativa de ninguna forma puede ser considerado como una impunidad, ya que la existencia del Estado de Derecho obliga el sometimiento al mandato legal.

El funcionamiento del Estado de Derecho exige que se establezca en la legislación ordinaria la regulación específica de la responsabilidad a cargo del Estado, cuando al actuar en razón de los intereses de la colectividad causa una lesión legítima, ya que los particulares no tienen por qué soportarla.

Sin embargo, en el sistema jurídico mexicano encontramos un escaso avance en esta materia, ya que el gran número de disposiciones legales que en esta materia se emitieron el siglo pasado y en el presente, se encausaron principalmente a reconocer la responsabilidad del Estado mexicano por actos de las fuerzas gubernamentales y revolucionarias, con motivo de guerras.

Nuestra legislación civil establece en el artículo 1910 la concepción tradicional de la responsabilidad civil, que plantea la exigencia de una acción (positiva o negativa) que cause daños en la esfera jurídica de una persona que actúa sin derecho y sin otra justificación, como sería el caso fortuito o la fuerza

mayor, y además incluye la posibilidad de que el daño se produzca por un obrar en contra de las buenas costumbres.

Asimismo, el Código Civil regula la responsabilidad del Estado por los daños que su funcionarios causen en el ejercicio de sus funciones (artículo 1928), sólo que esta responsabilidad es de carácter subsidiario, por lo que sólo podrá hacerse efectiva cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder por el daño causado.

Cuando la falta del servidor público no le sea imputable, ya porque no ocurrió dolo o negligencia, o bien porque no se cometió en el ejercicio de sus funciones, el Estado no puede resultar sujeto imputable de la responsabilidad patrimonial, además de que el sistema del artículo 1928 citado deja en estado de indefensión al particular por la imposibilidad de identificar al servidor público autor del daño (falta anónima)<sup>18</sup>

De lo anterior se deriva que la llamada responsabilidad civil del Estado no es garantía suficiente de nuestros derechos, ya que el derecho privado no satisface plenamente las condiciones jurídicas de los particulares, que conforme a lo norma del Código Civil tienen la obligación de demandar en primer término al funcionario que causó el daño.

Lo anterior ha dado lugar a considerar que la llamada responsabilidad "civil" del Estado es un eufemismo. Lo anterior, en virtud de que, ni se trata de la clásica 'responsabilidad' del derecho privado, ni tampoco "civil" en el sentido de regirse por las normas de dicho Código (estas normas son invocadas, pero con una constante modificación en atención a los principios de derechos públicos, lo que hace ya inexacto que podamos hablar en rigor de 'responsabilidad civil'), además de que no existe ninguna regla general que determine cuáles son concretamente las condiciones para que esa responsabilidad exista, pues ello depende del caso que se está considerando.

---

<sup>18</sup> Ortiz Reyes, Gabriel *"El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal"*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

Opuestamente, la Administración Pública Federal, en cuanto sujeto titular de derechos patrimoniales, ocupa, respecto de los particulares, una posición de ventaja en el resarcimiento de los daños o perjuicios que le causen sus propios servidores o terceros. En este sentido, el artículo 106 del Reglamento de la Ley del Servicio de Vigilancia de fondos y Valores de la Federación, y el 45 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, le otorgan determinadas facultades ejecutivas para resarcirse de los daños y perjuicios que le ocasionan las conductas infractoras de sus servidores públicos y de terceros.

Es contrastante, entonces, que frente a la eficacia ejecutiva de los actos de resarcimiento patrimonial por la Administración Pública en un procedimiento iniciado por y ante sí, se configura la casi indefensión de los particulares frente a los actos del Estado que les causen perjuicios patrimoniales o de otra índole.

Asimismo, debemos considerar que el Estado de Derecho mexicano sufrió un retroceso, ya que con fecha 14 de enero de 1988 fue abrogada la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, que en su artículo 10 establecía que:

"Cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos".

Con esta disposición se introdujo en nuestro sistema jurídico lo que en el derecho francés se conoce como falta o falla del servicio público, y además se desplazó el concepto de culpa personal de los servidores públicos a la responsabilidad directa del Estado, para incluir la del riesgo como hecho generador de la responsabilidad patrimonial.

No obstante el avance que esta disposición representaba para nuestro sistema jurídico, en realidad no tuvo la eficacia que se esperaba.

### 3.2. Elementos de la Responsabilidad

El artículo 1928 del Código Civil Federal establece:

"El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado".

"Conforme a dicho precepto, se introduce en el sistema jurídico mexicano la responsabilidad subjetiva o por falta de servicio del funcionario, en la cual el Estado responde en forma subsidiaria".<sup>19</sup>

Esta responsabilidad estatal, reposa en la culpa del propio Estado por irregularidades en la elección o vigilancia de sus servidores públicos. Además, sólo tiene lugar por hechos o actos ilegales, cuando haya mediado culpa de los servidores públicos en el servicio de sus funciones, con lo cual se reduce la responsabilidad cuando el daño se produzca sin que exista culpa, como es en el caso de la llamada responsabilidad objetiva.

Con el fin de facilitar el estudio de la responsabilidad patrimonial de los funcionarios y del Estado, clasificaremos sus elementos en:

- a) La acción u omisión.
- b) Los sujetos
- c) El daño

- d) La culpa
- e) Nexo casual

*a) La acción u omisión*

La responsabilidad patrimonial del funcionario, indirecta o subsidiaria del Estado, debe provenir de una actividad humana, bien sea por acción u omisión. La primera implica hacer algo que llega a producir el daño. En materia de responsabilidad la acción se produce por actos o hechos ilícitos al hacer lo contrario a lo que la obligación jurídica determina o establece; en cambio, la omisión es un no hacer que de igual manera es causa del daño producido; es un abstenerse de obrar tal y como lo determina o establece la norma que regula el debido ejercicio de la función pública.

*b) Sujetos*

En el campo del Derecho las situaciones que guardan los sujetos entre sí derivan de la institución conocida como relación jurídica, la cual, obviamente, se produce entre sujetos de derecho. A través de esta relación la pretensión de uno implica la obligación del otro sujeto. Frente al derecho de alguien existe correlativamente la obligación de otro.

Conforme a esta idea y de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1928 del Código Civil Federal, la relación jurídico-administrativa se da entre el gobernado afectado moral o patrimonialmente como sujeto activo, y como sujetos pasivos el funcionario que causó el daño, que responde directamente, y el Estado, en forma subsidiaria.

El maestro Ortiz Reyes establece en torno de la calidad del funcionario las siguientes consideraciones: en primer lugar, para que el funcionario sea responsable es menester que el daño que cause sea un ejercicio y con motivo de las funciones estatales,

---

<sup>19</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Op. Cit.* Pág. 170.

"...pues de tratarse de una conducta estrictamente personal de éstos, sin ninguna vinculación directa o indirecta con la función o servicio de que se trate, la responsabilidad personal es exclusiva de éstos, sin que pudiera extenderse a la propia Administración Pública".

En segundo lugar, considera que para determinar la graduación del daño se debe tomar en cuenta la relación de los servidores públicos con la administración a la que sirven, pues no se debe graduar con la misma intensidad el daño causado con motivo de un acto de autoridad proveniente de funcionarios, con la realización de un hecho material, producido por un empleado o funcionario.

Así, ante un acto de autoridad que por su propia naturaleza se presume válido, la víctima está obligada a asumir la carga de la prueba de la ilegalidad de dicho acto. Sin embargo, frente a un hecho material, que no es producido por el ejercicio de una función pública, sino por la realización del servicio público, la víctima del daño no tiene la carga de la prueba respecto de la ilicitud del hecho, pues se encuentra en igualdad de condiciones que el infractor.

### *c) El daño*

El elemento objetivo de la responsabilidad consiste en el daño o perjuicio causado a una persona. Se ha dicho que este elemento es esencial de la responsabilidad y a que sin daño o sin perjuicio no se puede hablar de la existencia de una responsabilidad, en virtud de que ésta tiene como fin la reparación, o, en su caso, la indemnización respectiva, lo cual no se puede lograr si no existe algo que reparar.

El artículo 2108 del Código Civil Federal reputa el daño como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación; por su parte, el 2109 establece el perjuicio como la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido en el cumplimiento de la obligación.

De acuerdo con lo anterior, el daño tiene una naturaleza netamente material por constituir una lesión que disminuye el patrimonio; sin embargo, no es el único reconocido por nuestra legislación, ya que conforme al artículo 1916 del ordenamiento de referencia, el daño también puede ser moral, porque no recae en el patrimonio de la víctima, el cual se conceptúa como la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración de aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás y que deberá repararse mediante una indemnización en dinero, independientemente del daño material que también se hubiere ocasionado.

Asimismo tendrá que ser reparado directamente por el funcionario y en su caso, subsidiariamente por el Estado, tal y como lo ordena el artículo 1916.

#### *d) La culpa*

Este elemento constituye uno de los más discutidos en el Derecho Civil en debates que van desde negarle un sentido jurídico hasta objetarlo como elemento de la responsabilidad civil, por considerar injusto que la víctima tenga que soportar el daño y no su autor, en aquellos casos en que no ha existido la culpa. Por este último motivo surgió la Teoría de la Responsabilidad Objetiva, conforme a la cual debe repararse el daño, independientemente de que exista o no la culpa.

Puede definirse como: "...la conducta humana consciente e intencional, o inconsciente por negligencia que causa un daño, y que el derecho considera para los efectos de responsabilizar a quien lo produjo".<sup>20</sup>

Con esta base, dicho autor divide la culpa en: a) dolosa o intencional y b) no dolosa o por negligencia. En cuanto a la primera afirma que:

---

<sup>20</sup> Gutiérrez y González, Ernesto, *"Derecho de las Obligaciones"*, Editorial Porrúa, México, pág. 416

"Es en la que se incurre cuando al realizar un hecho ilícito, se verifica con conocimiento pleno de que esa conducta es punible para el derecho, y sin embargo se lleva adelante con el ánimo de causar daño". Por lo que respecta a la segunda menciona que: "Se incurre en ella cuando se realiza un hecho o se incurre en una omisión, sin ánimo de perjudicar, y sin embargo por la imprevisión, negligencia, falta de reflexión o de cuidado, el daño se produce".

Ahora bien, cuando se trata de la responsabilidad prevista en el artículo 1928 del Código Civil Federal, para determinar si el afectado se encuentra en aptitud de exigir al Estado el pago subsidiario de la responsabilidad, en caso de inobservancia del funcionario, es menester que la culpa, bien sea intencional o negligente, esté vinculada a la falta de servicio.

*e) Nexa causal*

La doctrina reconoce como nexa causal el vínculo de la causalidad que debe existir entre la conducta, dolosa o por negligencia, y el daño o perjuicio causado.

De esta forma se regula en el Derecho Positivo Mexicano, ya que el artículo 2110 del Código Civil establece que:

"Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse".

Es así que la responsabilidad resarcitoria no tiene lugar por el solo hecho de producirse el daño o el perjuicio, sino que es menester que éstos se originen como consecuencia inmediata y directa de la culpa del funcionario al obrar ilícitamente en el ejercicio de la función pública.

#### 4. Responsabilidades en que pueden incurrir los Servidores Públicos.

La omisión al cumplimiento de las obligaciones que impone a los servidores públicos la función pública, puede dar lugar a cinco tipos de responsabilidades:

- a) Responsabilidad Administrativa
- b) Responsabilidad Política
- c) Responsabilidad Penal
- d) Responsabilidad Civil
- e) Responsabilidad Laboral

##### 4.1. Responsabilidad Administrativa.

Este tipo de responsabilidad se encuentra prevista en los artículos 109, fracción III y 113 constitucionales, y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La responsabilidad en comentario se establece para todos los servidores públicos, por actos u omisiones en los que incurran, y que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

El artículo 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, como ya se habla mencionado con antelación, establece un catálogo de obligaciones que sujeta a todo servidor público, con el fin de salvaguardar los principios antes señalados y cuyo incumplimiento dará lugar a la imposición de sanciones administrativas, las cuales pueden ser:

- Apercibimiento privado o público.
- Amonestación privada o pública.
- Suspensión.
- Destitución del puesto.
- Sanción económica.

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

Es de señalarse que este tema será tratado con mayor detenimiento en capítulo siguiente, en virtud de tratarse de tema principal que habrá de servir como marco para el desarrollo del presente estudio.

#### 4.2. Responsabilidad Política.

La responsabilidad política es aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ellas emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales.

El Título Cuarto constitucional sentó las bases legales, en materia de responsabilidad política, que actualmente se contemplan en su ordenamiento reglamentario, entre las que sobresalen las siguientes:

- Se identifica a los servidores públicos sujetos a esta responsabilidad.
- Se consideran como conductas irregulares que dan lugar a responsabilidad política, aquellas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho.
- El Juicio Político sólo podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su encargo, y dentro del año siguiente en que haya concluido.
- Se contemplan como sanciones políticas la destitución y la inhabilitación, que pueden ser impuestas por la Cámara de Senadores.
- Las sanciones correspondientes deberán aplicarse en un periodo no mayor a un año contado a partir de la fecha en que se inició el procedimiento del Juicio Político.

El ordenamiento aplicable en materia de responsabilidad política es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título IV de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

En materia de responsabilidad política, la Ley señalada en el párrafo precedente, tiene como objeto reglamentar a:

- Los sujetos de responsabilidad política.
- Las causales de responsabilidad política.
- Las autoridades competentes para instaurar el Juicio Político.
- El procedimiento del Juicio Político.
- Las sanciones por comisión de conductas infractoras que dan lugar a la responsabilidad política.

Cabe precisar desde ahora, que el Juicio Político y la Declaración de Procedencia son dos procedimientos distintos. A través del primero se busca imponer a los funcionarios federales que violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, sanciones políticas como la destitución de sus funciones y la inhabilitación, hasta por veinte años, dependiendo de la gravedad, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en algún órgano de gobierno, o en su defecto, en caso de los funcionarios estatales, se busca obtener una resolución declarativa del órgano legislativa federal, que debe hacerse del conocimiento de las legislaturas locales, para que procedan según corresponda, cuando con su conducta incurran en una violación a las leyes federales y a las leyes que de ellas emanen.

#### 4.3. Responsabilidad Penal.

El Código Penal Federal, en su Título Décimo, Libro Segundo, tipifica las conductas delictivas en que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.

Sin menoscabo de lo anterior, el ordenamiento penal citado en el párrafo precedente, se encuentra también el Capítulo I del Título Décimo Primero, relativo a los delitos contra la Administración de Justicia, y a su vez se subdivide en los delitos cometidos por los servidores públicos, y en el ejercicio indebido del propio derecho.

El hecho de que exista un apartado especial en nuestra legislación para los delitos cometidos por los servidores públicos, no implica la sustracción de la acción de la justicia cuando cometan un ilícito y no se encuentren desempeñando sus funciones como tales o cuando el ilícito no sea el motivo de las mismas, ya que por el contrario, la intención del legislador fue establecer un marco legal específico de actuación de los servidores públicos, quienes por supuesto también son responsables de los delitos que cometan fuera del ejercicio de sus funciones públicas.

No obstante la responsabilidad penal de los servidores públicos se presenta cuando estos últimos infringen alguno de los preceptos contenidos en el apartado especial del Código Penal Federal, es necesario estar atentos a la jerarquía de aquellos que hubieren cometido el ilícito a efecto de determinar el procedimiento que en primera instancia se aplicará, toda vez que los funcionarios que se mencionan en el artículo 111 constitucional, gozan de inmunidad procesal, por lo que no pueden ser sujetos del procedimiento penal en tanto no haya sido declarada su procedencia por parte de la Cámara de Diputados, o la de Senadores cuando se trate de responsabilidad penal por delitos graves cometidos por el Presidente de la República.

En cuanto al ámbito de competencia, en principio podemos considerar que nuestra legislación penal es aplicable a todos los delitos cometidos en el territorio nacional, con independencia de que los autores sean mexicanos o extranjeros.

Las sanciones aplicables a los servidores públicos infractores de la legislación penal, con motivo de sus funciones, les resultan aplicables las penas y

medidas de seguridad contempladas en el artículo 24 del Código Penal Federal, con excepción de aquellas que por su misma naturaleza no les podrían ser aplicadas, como es el caso de la suspensión o disolución de sociedades.

Para finalizar este apartado, de manera enunciativa mencionaremos los delitos contenidos en el multicitado Título Décimo del Libro Segundo del ordenamiento en cita:

- Ejercicio indebido de servicio público
- Abuso de autoridad
- Coalición de servidores públicos
- Uso indebido de atribuciones y facultades
- Concusión
- Intimidación
- Ejercicio abusivo de funciones
- Tráfico de influencia
- Cohecho
- Peculado
- Enriquecimiento ilícito

#### 4.4. Responsabilidad Civil.

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

Cabe aclarar que la responsabilidad civil del servidor público no se constriñe a sus actos como particular, sino a aquellos que realiza con motivo de sus funciones como servidor público.

Este tipo de responsabilidad se rige, en principio, por el Código Civil Federal, específicamente en sus artículos 1927 y 1928.

Por otra parte, como ya se mencionó anteriormente, los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad civil incluso frente al propio Estado, cuando el patrimonio afectado es la Hacienda Pública Federal, o cualquiera de los citados en el primer párrafo del presente apartado, lo cual tiene su base en la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento, en la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, o bien, en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Con base en lo anterior, se puede señalar que la responsabilidad civil del servidor público tiene su origen en:

- El enriquecimiento ilícito
- La causación de daños y perjuicios al Estado
- La causación de daños y perjuicios a terceros

### CAPÍTULO III

## SISTEMA JURÍDICO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

### 1. Concepto.

La responsabilidad administrativa es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativo que previenen las 24 fracciones del artículo 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.<sup>1</sup>

Las obligaciones contenidas en este precepto tienen como propósito salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad, economía y eficiencia que se tutelan en el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso de la responsabilidad administrativa, la identificación de las conductas infractoras no debe limitarse a la ley aludida con antelación, en virtud de que podemos encontrar diversas disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos de las dependencias o entidades.

Tal es el caso del Banco de México, que a pesar de la autonomía que le confiere la propia Constitución, no pierde su naturaleza de organismo público, por lo que los servidores públicos adscritos a éste son sujetos de responsabilidad administrativa, y sin embargo, su Ley, así como su Reglamento Interior, no solo establece las obligaciones específicas a ciertos funcionarios y empleados de confianza, sino que también establecen un procedimiento especial de carácter

<sup>1</sup> Ortiz Sollero, Sergio Monserrat. *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, 1ª ed., Editorial Porrúa, México, 1999, Pág. 78.

administrativo, mismo que se encuentra regulado en la Reglas del Procedimiento Administrativo ante la Comisión de Responsabilidades del Banco de México.

## **2. Marco Constitucional de la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.**

Actualmente, las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos se encuentra plasmada en el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 108 a 114.

Los artículos 108, 110, 111, 112, y 114 establecen diversas disposiciones relativas a la responsabilidad de los servidores públicos, haciendo alusión especial a lo concerniente a los sujetos de responsabilidad, juicio político, responsabilidad penal, así como la declaración de procedencia de ciertos servidores públicos.

El artículo 109 del ordenamiento en comentario, es el que regula la responsabilidad de los servidores públicos, y a su vez, establece los diferentes tipos de responsabilidades en que éstos pueden incurrir:

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

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

en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II. La Comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III. 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.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del

Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo."

En efecto, de la lectura del artículo transcrito, se observa la reglamentación de las responsabilidades política, penal, civil y administrativa, mismas que resultan materia del derecho público.

Aunque la responsabilidad civil no se encuentra expresamente señalada, se encuentra implícita al hablar de responsabilidad penal o administrativa, en virtud de que el legislador pretendió, en ambas materias, que el servidor público responsable fuera castigado severamente en el aspecto económico (civil), particularmente cuando se tratase de conductas que causaran daños y perjuicios a la Hacienda Pública, o que en su defecto, implicaran lucro indebido o la obtención de beneficios adicionales por parte del servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Por cuanto hace al artículo 113 de nuestra Ley Fundamental, es de señalarse que dicho precepto merece especial atención, en virtud de que sienta expresamente las bases sobre las cuales habrá de regularse en materia de responsabilidad administrativa.

El citado artículo dispone lo siguiente:

**"Artículo 113.-** Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalan las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el

responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.”

Por lo que se refiere al marco legal de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, y como se ha mencionado anteriormente, el principal ordenamiento que la rige, sin perjuicio de otras disposiciones reglamentarias que pudieran regularla en el ámbito de sus respectivas competencias, es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de reciente creación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 13 de marzo de 2002.

Dicha Ley regula a los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, limitándose esta nueva Ley a la responsabilidad administrativa en que pudiesen incurrir los servidores públicos, separándola de la responsabilidad derivada del juicio político, y la declaración de procedencia, figuras que siguen siendo reguladas por la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Asimismo, se destaca que el los Títulos Primero (únicamente en materia de responsabilidad administrativa), Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos fueron derogados mediante el decreto de fecha 13 de marzo de 2002.

El ámbito de la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es de aplicación federal para aquellos servidores públicos que se reputen como tales.

### **3. Sujetos de Responsabilidad Administrativa.**

Para identificar a los sujetos de responsabilidad administrativa es necesario recurrir al texto de los párrafos primero y tercero del artículo 108 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece lo siguiente:

**"Artículo 108.-** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

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

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

Por su parte, el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en comentario dispone lo siguiente:

**"Artículo 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."

Con base en lo anterior, enunciaremos a los sujetos de responsabilidad administrativa, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señalándonos en el cuadro localizado en la siguiente página (Cuadro 1).

Por lo que respecta al Presidente de la República, como lo establece el propio artículo 108 Constitucional, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, durante el tiempo que dure su encargo.

Cabe comentar que los sujetos de responsabilidad administrativa, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, únicamente comprende a los servidores públicos en el ámbito federal, haciendo alusión en su artículo Segundo Transitorio, que las disposiciones de la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirían aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del Distrito Federal.

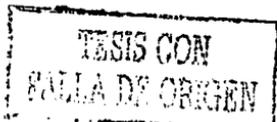
Derivado de lo anterior, los sujetos de responsabilidad administrativa pertenecientes a la administración pública del Distrito Federal, se encuentran previstos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mientras que los pertenecientes al ámbito federal, se precisan en la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de marzo de 2002.

Por ser de utilidad, mencionaremos a los sujetos de responsabilidad administrativa de los órganos del Distrito Federal, precisando que nuestro objeto de estudio es únicamente las responsabilidades en el ámbito federal, por ser el que regula la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, objeto del presente estudio.

**SUJETOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

<p>En la Federación:</p>	<p>a) Los representantes de elección popular:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Senadores Propietarios y Suplentes al Congreso de la Unión.</li> <li>• Los Diputados Propietarios y Suplentes al Congreso de la Unión.</li> <li>• Los Diputados Propietarios a la Asamblea del Distrito Federal.</li> </ul> <p>b) Los miembros del Poder Judicial de la Federación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</li> <li>• Los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.</li> <li>• Los Consejeros de la Judicatura Federal.</li> <li>• Los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito.</li> <li>• Los Jueces de Distrito.</li> </ul> <p>c) Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal.</li> <li>• Los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal.</li> <li>• Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.</li> </ul> <p>d) Los servidores públicos del Instituto Federal Electoral:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Consejero Presidente.</li> <li>• Los Consejeros Electorales.</li> <li>• El Secretario Ejecutivo.</li> </ul> <p>e) Los funcionarios y empleados y, en general, toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en la del Distrito Federal:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Secretarios de Despacho.</li> <li>• Los Jefes de Departamento Administrativo.</li> <li>• El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.</li> <li>• El Procurador General de la república.</li> <li>• Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados.</li> <li>• Los Directores Generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria.</li> <li>• Los Directores Generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos.</li> <li>• El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.</li> <li>• El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.</li> </ul>
<p>En los Estados de la República:</p>	<p>a) Los Gobernadores.</p> <p>b) Los Diputados de las Legislaturas Locales.</p> <p>c) Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.</p> <p>d) En su caso, los miembros de la Judicaturas Locales.</p>

(Cuadro 1)



#### 4. Procedimiento Administrativo.

Para estar en posibilidades de continuar con el desarrollo del presente capítulo, resulta necesario encuadrar en primer término el alcance del procedimiento administrativo, pues suele ser común que en el ámbito administrativo se llegue a confundir el proceso con el procedimiento administrativo.

En efecto, tal y como lo desarrollaremos a continuación, explicaremos las principales diferencias entre unos y otros, partiendo de los conceptos y características, y concluyendo con el objeto o finalidad, conceptos que marcan las principales discrepancias.

##### 4.1. Concepto.

En primer término, definiremos el término proceso como "el conjunto de actos regulados por la ley, y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente"<sup>2</sup>. El proceso tiene como finalidad la solución de un conflicto. Como veremos más adelante, el objeto y la finalidad del procedimiento administrativo es distinto.

Por su parte, Acosta Romero define al procedimiento administrativo, como "un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto"<sup>3</sup>. Sin embargo, dicho criterio ha sido superado actualmente, pues con las nuevas teorías, podemos observar que el concepto del procedimiento administrativo va más allá.

En efecto, en la actualidad, el Procedimiento Administrativo puede definirse como "aquel conjunto de normas jurídicas sistematizadas, que tienen como finalidad la regulación de la relación entre una autoridad y un particular, o de

---

<sup>2</sup> De Pina, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1985, pág. 493.

una autoridad y otra autoridad distinta, que se deriva de los efectos de un acto administrativo".<sup>4</sup>

El procedimiento administrativo puede ser de oficio o a petición de parte. El primero, también conocido como vinculado, es aquel que llevan a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones. El segundo es el que requiere impulso del particular para la realización de un acto administrativo, o para la ejecución de éste.

Los requisitos del procedimiento administrativo se dividen de acuerdo a su naturaleza, es decir, en internos y externos. Por lo que hace al procedimiento interno de la administración, debe contener:

- Actuación de oficio
- Forma escrita
- Rapidez de procedimiento
- Flexibilidad
- Actuación bajo el principio de legalidad
- Rapidez en las resoluciones

Cuando el procedimiento administrativo se exterioriza, es decir, que intervienen los particulares, debe de contener los principios constitucionales de motivación, fundamentación y audiencia, establecidos en forma escrita.

En consecuencia, la diferencia entre el proceso y el procedimiento administrativo, consiste en que en el proceso existe una unidad y se busca como finalidad la solución de un conflicto, y el procedimiento administrativo es un conjunto de actos, también con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no buscan la solución de un conflicto, sino la realización de un acto, obviamente de naturaleza administrativa.

---

<sup>3</sup> Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1993. pág. 774

#### 4.2. Objeto del Procedimiento Administrativo.

Como se desprende de los conceptos analizados anteriormente, el objeto del proceso consiste en la regulación de la relación entre una autoridad y un particular, o de una autoridad y otra autoridad distinta, que se deriva de los efectos de un acto administrativo.

Al respecto, cabe señalar que el *acto administrativo* es el origen de todo procedimiento Administrativo, que se da en una relación jurídica entre las partes señaladas con anterioridad.

Asimismo, el procedimiento administrativo como tal se encuentra conformado por el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad procesal, tanto de la autoridad como de los gobernados, en una relación jurídica derivada del acto administrativo, cuya **finalidad es obtener un objetivo determinado dentro del ámbito del Derecho Administrativo.**

Por otra parte, cabe destacar que el procedimiento administrativo tiene dos elementos esenciales:

- Que los actos que conforman el mismo deben estar expresamente señalados en una norma jurídica y que permiten el nacimiento del acto administrativo. En este caso se habla de un procedimiento previo.
- La ejecución voluntaria o forzosa según el caso, ya sean internas o externas (procedimiento de ejecución).

Por lo que hace al procedimiento previo y de ejecución, éste se concreta a realizar un estudio previo a la ejecución. El ejemplo clásico es la expropiación.

---

<sup>4</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo, "*Derecho Procesal Administrativo*", Editorial Cárdenas, México, 2001, pág. 190.

#### 4.3. Las Partes en el Procedimiento Administrativo.

Como se desprende de los comentarios hechos con anterioridad, en el Procedimiento Administrativo no existe propiamente un litigio, aún cuando pueda haber una impugnación, sin embargo, ello no excluye la presencia de la pretensión de alcanzar una determinada actuación de la ley.

Establecido lo anterior, sólo resta determinar quién o quiénes son los sujetos que pretenden, dentro del Proceso Administrativo, esta actuación de la Ley.

En los Procedimientos Administrativos Constitutivos, es la Administración Pública la que toma el papel de sujeto que actúa pretendiendo la actuación de la Ley. En los Procedimientos Recursivos o de Impugnación, es el administrado el que adopta el rol de sujeto que pretende dicha actuación de la Ley.

#### 4.4. Procedimiento Contencioso Administrativo.

El Procedimiento Contencioso Administrativo es un procedimiento de tipo jurisdiccional, que implica la afectación de un interés particular, y en ocasiones de un interés público como en el procedimiento de lesividad, y es la forma o manera de actuar o de conducirse en juicio, ante Tribunales Administrativos o ante tribunales Judiciales que conozcan de las controversias de los particulares por un acto de administración que los agravia.

El contencioso administrativo en su naturaleza procesal, es una forma de control de los actos administrativos y constituye una revisión jurisdiccional o proceso de impugnación de los actos administrativos ineficaces.<sup>5</sup>

El procedimiento contencioso administrativo, en nuestro sistema jurídico vigente, se advierte en las controversias que se desarrollan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el Tribunal Contencioso

<sup>5</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo, "Derecho Procesal Administrativo", Editorial Cárdenas, México, 2001, pág. 256.

Administrativo del Distrito Federal, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en materia de servidores públicos y por último en el Contencioso Administrativo que se verifica ante los Tribunales Judiciales de la Federación.

#### **5. Autoridades competentes para conocer de los procedimientos administrativos de responsabilidad.**

Con fines de utilidad, a continuación señalaremos a las autoridades competentes para conocer de las irregularidades administrativas de los servidores públicos, tanto a nivel Federal, como en el Distrito Federal (Cuadro 2). Posteriormente, procederé a establecer ciertas consideraciones respecto de las que resultan mas importantes, por cuanto hace al tema que se desarrolla.

De igual forma, como ya se señaló en el apartado anterior, las autoridades competentes en materia de responsabilidad administrativa a nivel federal se encuentran contempladas en la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, entre las que ya figura el Poder Judicial de la Federación, mientras que las del Distrito Federal se contemplan en el artículo 3o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de diciembre de 1982, en términos del artículo Segundo Transitorio de la Ley citada en primer término.

Asimismo, cabe destacar que de las autoridades comentadas, únicamente serán centro de nuestra atención las pertenecientes al ámbito Federal, por ser de dicha naturaleza la Ley que se estudia en el presente trabajo.

## AUTORIDADES COMPETENTES

Responsabilidad Administrativa a Nivel Federal (LFRASP 2002)	Responsabilidad Administrativa en el Distrito Federal (LFRSP 1984)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las Cámaras del Congreso de la Unión.</li> <li>• La Suprema Corte de Justicia de la Nación.</li> <li>• El Consejo de la Judicatura Federal.</li> <li>• La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.</li> <li>• El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.</li> <li>• Los Tribunales de Trabajo y Agrarios, en los términos de sus legislaciones respectivas.</li> <li>• La Auditoría Superior de la Federación.</li> <li>• La Comisión Nacional de Derechos Humanos</li> <li>• El Banco de México</li> <li>• Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</li> <li>• El Órgano Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal.</li> <li>• El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.</li> <li>• Los Tribunales de Trabajo locales.</li> <li>• Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.</li> </ul>

(Cuadro 2)

Por lo que se refiere a las Cámaras del Congreso de la Unión, es de señalarse que, independientemente de la función legislativa inherente a las mismas, desde el punto de vista material, también tienen una triple función jurisdiccional:

- a) Son los únicos órganos facultados para instruir e Juicio Político, como se verá posteriormente en este trabajo.
- b) Están legalmente facultados para aplicar la Ley a sus servidores públicos en materia de responsabilidad administrativa.
- c) Están facultados para declarar la procedencia de las denuncias penales que se interpongan en contra de los funcionarios públicos con inmunidad procesal. (Cámara de Senadores para el Presidente de la República y de Diputados para los funcionarios restantes).

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Sin lugar a dudas, la autoridad que resulta de mayor importancia para mi estudio, es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Al respecto, dicha dependencia del Ejecutivo Federal debe constituir el órgano de control, supervisión, vigilancia y colaboración de los órganos gubernamentales por estar dotada, en términos del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de diversas atribuciones para el ejercicio de sus funciones, entre las que se encuentran:

- Atribuciones Materialmente Legislativas
- Atribuciones de Control
- Atribuciones de Coordinación y Cooperación
- Atribuciones de Fiscalización y Vigilancia
- Atribuciones Registrales
- Atribuciones para prevenir y sancionar la corrupción
- Atribuciones para nombrar personal de apoyo

De dichas atribuciones, las que más captan nuestro interés son las de fiscalización y vigilancia, así como aquellas para prevenir y sancionar la corrupción.

Las atribuciones de Fiscalización y Vigilancia otorgadas a la Dependencia en comento, son las siguientes:

- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como apoyar y asesorar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Vigilar el cumplimiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las disposiciones en materia de planeación, presupuesto, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.
- Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y

contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.
- Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.
- Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas.

Las Atribuciones para prevenir y sancionar la corrupción, son:

- Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes.
- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de Ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.
- Prevenir y sancionar la corrupción en el servicio público.

- Analizar y dar solución a los factores que convaliden en la comisión de conductas deshonestas.
- Fincar responsabilidades, y en su caso, formular denuncias ante el Ministerio Público Federal.
- Vigilar el cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y a su vez, aplicar lo dispuesto en ella.
- Cuidar el proceso de renovación moral en el servicio público.

Respecto de las atribuciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) consistentes en la prevención y sanción de la corrupción de servidores públicos, el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece lo siguiente:

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

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

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

Dichas Unidades de Quejas y Denuncias deben de conocer de:

- De las quejas o denuncias que formulen los servidores públicos en contra de empleados federales adscritos al área de su competencia.

- De las quejas o denuncias que formulen los particulares en contra de los servidores públicos adscritos a sus dependencias o entidad.
- De las quejas o denuncias que sean enviadas por las oficinas regionales respectivas.

## **6. Sanciones administrativas y Procedimientos para aplicarlas.**

### **6.1. Juicio Político.**

Por Juicio Político se entiende "el procedimiento materialmente jurisdiccional de carácter político, instaurado por las Cámaras del Congreso de la Unión, en contra de algún funcionario público mencionado en el artículo 110 constitucional, por la comisión de conductas que originan la responsabilidad política y que son violatorias de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, para los funcionarios federales, o por violaciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen o por manejo indebido de recursos y fondos federales, para los funcionarios estatales"<sup>6</sup>

El Juicio Político sólo podrá instaurarse en contra del servidor público durante el desarrollo de su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después a la conclusión del mismo. Las sanciones respectivas deberán aplicarse en un plazo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La legislación aplicable en materia de Juicio Político, es la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y aplicándose de manera supletoria, el Código Penal Federal, así como el Código Federal de Procedimientos Penales, toda vez que la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos únicamente derogó de dicho ordenamiento, las disposiciones relativas a responsabilidad administrativa, quedando vigente lo relacionado con el juicio político y la declaración de procedencia.

Asimismo, a continuación me permitiré desarrollar el procedimiento del Juicio Político, señalando lo principales aspectos de cada una de sus etapas:

- Denuncia.

Ésta debe ser presentada por escrito ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados en contra de los servidores públicos mencionados en el artículo 110 constitucional, cuando se presume la comisión de conductas infractoras de las leyes que regulan su actuación.

Los efectos inmediatos de la queja o denuncia política pueden variar, atendiendo a la gravedad de la falta cometida por el servidor público, V.g. si la conducta infractora no es constitutiva de delito alguno, a juicio de las Cámaras del Congreso de la Unión, en el ámbito de sus respectivas competencias instruirán el Juicio Político para sancionarlo, en caso de existir elementos para tal efecto, con la destitución del cargo que ocupe y discrecionalmente inhabilitarlo; sin embargo, si la conducta infractora se encuentra revestida con elementos de tipo penal, el órgano que conoce de la acusación realizará las gestiones necesarias para la declaración de procedencia de la denuncia, para que el servidor público pueda ser sometido a los tribunales competentes, situación que analizaremos más adelante.

- Ratificación de la Denuncia.

La denuncia debe ser ratificada dentro de los tres días naturales siguientes contados a partir de la fecha de presentación de la misma. La falta de este requisito procesal provocaría que, sin más trámite, la denuncia fuese desechada de plano; sin perjuicio de la salvaguarda de derechos para presentarla de nueva cuenta, toda vez que las conductas infractoras que pudiere contener la denuncia son de interés público.

---

<sup>6</sup> Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *op. cit.*, Pág. 93.

- Notificación al Servidor Público.

En términos del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro del término de 3 días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la sección informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los 7 días naturales siguientes a la notificación.

Al respecto, es de señalarse que dicho precepto es inaplicable, toda vez que posteriormente a la ratificación de la denuncia, ésta pasa por un trámite de verificación, revisión y análisis preventivo por parte de la Subcomisión de Examen Previo, como se expondrá más adelante. Atento a lo anterior, la Sección Instructora de la Cámara de Diputados conoce oficialmente del asunto, hasta después de haber concluido dicho trámite, razón por la cual, se encuentra imposibilitado de notificar al denunciado hechos que se le imputan, cuando éstos todavía están siendo analizados para su resolución y determinación de procedencia. En todo caso, el numeral mencionado debió establecer que la Sección Instructora notificaría al denunciado de los hechos que se le imputan, dentro de los 3 días naturales siguientes **contados a partir de la fecha en que recibió el turno de la resolución emitida por el Pleno de las Comisiones Unidas**, que es el momento en que la Sección Instructora tiene conocimiento oficial de la denuncia.

- Turno a la Subcomisión de Examen Previo.

Una vez ratificada la denuncia, la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados deberá turnarla a la Subcomisión de Examen Previo para su trámite; asimismo, aquella dará cuenta del turno a cada una de las comisiones de los grupos parlamentarios<sup>7</sup> representados en la Cámara de Diputados.

---

<sup>7</sup> Los grupos parlamentarios son las formas de organización que pueden adoptar los senadores y diputados dentro de sus respectivas cámaras, con igual afiliación de Partido Político. En el Primer caso, deberán estar integrados por lo menos por tres senadores, y en el segundo por cinco diputados. El fundamento para la agrupación de los diputados puede encontrarse en el 3er párrafo del artículo 70 Constitucional, el cual dispone que la

- Dictamen Preliminar de la Procedencia de la Denuncia.

La Subcomisión de Examen Previo procederá, en un plazo no mayor de treinta días hábiles, a determinar lo siguiente:

- a) Si el servidor público denunciado esta comprendido dentro de los señalados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, en concordancia con el artículo 2o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Al respecto, el artículo 12 de la anterior Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, precepto en el que se encuentra expresado lo anterior, nos remite erróneamente al artículo 2o. de la citada Ley, en virtud de que éste a su vez nos remite al 108 del la Ley fundamental, en el que se señalan a los servidores públicos sujetos a responsabilidad, y es precisamente el artículo 110 Constitucional el que delimita quiénes podrán ser sujetos a Juicio Político.
  - b) Si la conducta atribuida al servidor público presunto responsable corresponde a alguna de las enumeradas en el artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
  - c) Si existen elementos de prueba suficientes para presumir que la conducta infractora del servidor público permite la procedencia del Juicio Político.
- Efectos del Dictamen de la Subcomisión de Examen Previo
    - a) Si la Subcomisión determina que el servidor público no es considerado por el artículo 110 constitucional como sujeto de Juicio Político, deberá desechar de plano la denuncia.

---

Ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados. Lo mismo opera para los senadores de la República.

- b) Si por el contrario, considera que el servidor público sí es considerado por el citado precepto como sujeto de Juicio Político, pero su conducta no puede enmarcarse en alguno de los supuestos contenidos en el artículo 7o. de la Ley de la materia, por no contar con elementos de prueba suficientes, deberá desechar de plano la denuncia, sin perjuicio de que la presentación de pruebas supervinientes originaría que la Subcomisión deba analizar de nueva cuenta la denuncia.
- c) Si la Subcomisión considera que el servidor público puede ser sujeto de Juicio Político y su conducta encuadra en las previstas en el artículo 7o. de la Ley de la materia por contar con elementos probatorios suficientes, deberá declarar procedente la denuncia y la **turnará al Pleno de la Comisiones Unidas, la de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Justicia**, para formular la resolución correspondiente, y hecho que sea, ordenar su turno a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados.
- Revisión del Dictamen.

El desechamiento de la denuncia por parte de la Subcomisión de Examen Previo, podrá ser revisada por el Pleno de las Comisiones Unidas, a petición de cualquiera de los presidentes de dichas Comisiones, o en su defecto, a solicitud de cuando menos el 10% de los diputados integrantes de ambas Comisiones.

La revisión sólo procede cuando se desecha la denuncia, en virtud de que cuando se declara su procedencia, el inculpado no es sabedor hasta ese momento, por lo menos oficialmente, de la presentación de la denuncia en su contra, además de que en su oportunidad procesal podrá alegar lo que a su derecho convenga.

- Instrucción.

Una vez que el Pleno de las Comisiones Unidas aludidas anteriormente, formulen la resolución correspondiente y ordenen, en su caso, el

turno a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados, ésta deberá practicar todas las diligencias necesarias para la comprobación de los hechos que dieron origen a la conducta infractora, precisando las características del caso y la intervención que haya tenido el servidor público denunciado. La Sección Instructora podrá emplazar al denunciado para que comparezca o conteste por escrito los requerimientos que se le hagan. Las diligencias que no requieran la presencia del denunciado, podrán ser encomendadas por la Sección Instructora al Juez de Distrito que corresponda dentro de su respectiva jurisdicción y fuera del lugar de residencia de las Cámaras,<sup>6</sup> por medio de despacho firmado por el presidente y el secretario de la Sección, al que se acompañará testimonio de las constancias conducentes.

La Sección Instructora deberá agotar todas las diligencias y formular sus conclusiones, hasta su entrega a los secretarios de la Cámara de Diputados, en un plazo no mayor de 60 días naturales contados a partir de la fecha en que se le haya turnado la denuncia. Este plazo podrá prorrogarse por una sola vez por 15 días más. Los plazos se entienden comprendidos dentro del periodo ordinario de sesiones, o bien, dentro del siguiente ordinario o extraordinario.

- **Periodo Probatorio.**

La Sección Instructora abrirá un periodo a prueba de 30 días naturales, dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público acusado, así como las que la propia sección estime necesarias.

El periodo probatorio puede ampliarse, en caso estrictamente necesario a juicio de la Sección Instructora, quien calificará las pruebas y desechará aquellas que sean improcedentes.

---

<sup>6</sup> El lugar de residencia de ambas Cámaras es el Distrito Federal, por ser la sede constitucional de los Poderes de la Unión y la capital de los Estados Unidos Mexicanos,

- Vista de las Actuaciones.

Concluido el periodo probatorio, se pondrá el expediente a la vista del denunciante para que en el término de 3 días tome los datos que a su juicio sean procedentes para formular sus alegatos. Posteriormente al vencimiento de este término, se hará otro tanto con el servidor público inculcado, para los mismos efectos.

- Alegatos.

Dentro de los 6 días naturales siguientes contados a partir de la conclusión del segundo término mencionado en el apartado anterior, las partes deberán presentar por escrito sus alegatos.

- Conclusiones.

Concluido el plazo para formular alegatos, la Sección Instructora emitirá sus conclusiones con base en las constancias y actuaciones procesales. Éstas contendrán los razonamientos y consideraciones jurídicas para justificar la conclusión o discontinuación del procedimiento.

Respecto de los efectos de las conclusiones, es de mencionarse que en caso de que la Sección Instructora concluya que el servidor público acusado no ha incurrido en responsabilidad alguna, propondrá a la Cámara de Diputados que declare la improcedencia de la denuncia. Si por el contrario, se concluye que el servidor público es responsable, propondrá a la Cámara de Diputados la aprobación de las siguientes consideraciones:

- a) Que está legalmente comprobada la conducta o hecho material de la denuncia.
- b) Que se encuentra acreditada la responsabilidad del servidor público denunciado.
- c) La sanción que deberá imponerse.

d) Que se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores.

- Entrega de las Conclusiones.

La Sección Instructora entregará sus conclusiones a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma. El Presidente de la Cámara de Diputados convocará a sus miembros para resolver sobre la imputación, dentro de los 3 días siguientes. Lo anterior se notificará a las partes para que ante el Pleno de la Cámara de Diputados aleguen lo que a su derecho convenga.

- Órgano de Acusación.

El día y la hora señalados por el Presidente de la Cámara de Diputados para que el denunciante y el servidor público formulen sus alegatos, este órgano legislativo erigirá en Órgano de Acusación. La secretaría dará lectura a las constancias procesales o a una síntesis de ésta, así como a las conclusiones de la Sección Instructora, Acto continuo se concederá el uso de la palabra al denunciante y después al servidor público para que formulen sus alegatos, en la inteligencia que a ambos les asiste el derecho de réplica.

Retirados el denunciante y el servidor público, los miembros de la Cámara de Diputados disculparán y votarán sobre las conclusiones de la Sección Instructora y determinará sobre la procedencia de la acusación.

Si la Cámara de Diputados resolviese que sí procede acusar al servidor público, se presentará la acusación a la Cámara de Senadores, y la Cámara de Diputados deberá designar a 3 de sus miembros que integrarán comisión, para que sostengan la acusación ante el Senado.

- Sección de Enjuiciamiento.

Una vez que se reciba la acusación por parte de la Cámara de Senadores, se turnará a la Sección de Enjuiciamiento, misma que emplazará a la

comisión de diputados que deba sostener la acusación, así como al servidor público denunciado y a su defensor.

- Alegatos.

La comisión de diputados, el funcionario inculcado y su defensor deberán presentar por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales contados a partir de la fecha del emplazamiento.

- Conclusiones.

Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones con base en las consideraciones hechas en la acusación y propondrá la sanción que deba imponérsele al servidor público responsable, y las remitirá a la Secretaría de la Cámara de Senadores.

- Jurado de Sentencia.

Recibidas las conclusiones, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia y citará, dentro de las 24 horas siguientes a partir de la recepción de la acusación, a los tres miembros de la comisión acusadora de la Cámara de Diputados, al acusado y a su defensor.

Posteriormente, el día y hora señalados, el presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida y procederá de la siguiente forma:

- a) La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento.
- b) Se dejará constancia de que fueron cumplidas las formalidades de cada una de las etapas del procedimiento previstas en el Título Segundo de la Ley de la materia.
- c) Se concederá el uso de la palabra a la comisión de diputados y al servidor público o a su defensor, o a ambos.

d) Retirado el servidor público, se procederá a discutir y votar las conclusiones y aprobar los puntos de acuerdo.

Tratándose de gobernadores, diputados de las legislaturas locales, y magistrados de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los 3 días naturales siguientes a la recepción de las conclusiones.

- Resolución.

Por lo que hace a los Funcionarios Federales, si la resolución que se dicte es condenatoria, se sancionará al servidor público culpable con la destitución del cargo, y de manera discrecional, con la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro del Gobierno Federal, Estatal o Municipal por un periodo de uno a veinte años. Si por el contrario, es absolutoria, el servidor público continuará en el ejercicio de su encargo.

Respecto de los Funcionarios Estatales, la resolución que se dicte, cualquiera que sea su sentido, condenatoria o absolutoria, tendrá únicamente efectos declarativos y la misma se comunicará a la legislatura local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda según corresponda.

Las sanciones por responsabilidad política serán la destitución y la inhabilitación, en términos de lo dispuesto por el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 8o. de la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente en materia de juicio político.

## 6.2. Declaración de Procedencia.

La Declaración de procedencia es un procedimiento sumario de tipo político y materialmente jurisdiccional, que se instaura en contra de los servidores

públicos que gozan de inmunidad procesal, para posibilitar la procedencia del ejercicio de la acción en contra de los mismos.<sup>9</sup>

Este procedimiento se encuentra regulado en los artículos 25 al 29 de la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente, únicamente en lo relativo al juicio político y a la declaración de procedencia, como ya se había señalado anteriormente. Al respecto, dicho ordenamiento, en su artículo 25, establece que "Cuando se presente *denuncia o querrela* por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales *respectivos para el ejercicio de la acción penal*, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados", deduciéndose que el procedimiento para la declaración de procedencia únicamente operará cuando se trate de asuntos del orden penal.

Por lo que se refiere a los sujetos, es de señalarse que todos los servidores públicos son penalmente responsables por las conductas ilícitas que cometan en contravención de las leyes aplicables de la materia, ya se trate de delitos del fuero común o del federal, así como de aquellos contenidos en el Título Décimo del Código Penal, excepción hecha del Presidente de la República, que solamente podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común; sin embargo, aquellos servidores públicos que se mencionan en el citado artículo 111 Constitucional, no pueden ser sujetos a un procedimiento penal si no han sido despojados del fuero con el que cuentan.

El procedimiento consta de las siguientes etapas:

- Denuncia.

Atendiendo a la primera parte del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, transcrita anteriormente, se

---

<sup>9</sup> Ortiz Soltero, Sergio Monserrat, *op. cit.*, Pág. 238.

puede interpretar que la denuncia puede ser presentada por particulares ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, o en su defecto, ante la representación social competente, quien habiendo integrado la averiguación previa y habiéndose cumplido los requisitos procedimentales para el ejercicio de la acción penal, solicite a dicho órgano legislativo que declare la procedencia de la denuncia.

El procedimiento para la Declaración de Procedencia, solamente podrá iniciarse cuando el Ministerio Público haya hecho saber a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados la presunción legal de una conducta delictiva cometida por el servidor público, al haber integrado la averiguación previa.

Los efectos inmediatos de la denuncia presentada, dependen de la gravedad de la conducta infractora, en tanto que si el particular optó por presentarla ante el órgano legislativo, y ésta reviste elementos de tipo penal, el órgano que conoce de la acusación declarará, en última instancia, la procedencia de la denuncia y desaforará al inculpado; pero si la conducta no es constitutiva de delito, pero contiene hechos que pudieren dar origen a responsabilidad política, las Cámaras del Congreso de la Unión, en el ámbito de sus respectivas competencias, instruirán el Juicio Político para los efectos ya descritos en el apartado correspondiente.

- Sección Instructora.

La Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados deberá remitir, por riguroso turno, la denuncia, querellas o requerimientos del Ministerio Público a la Sección Instructora de la misma Cámara para su dictamen; asimismo, aquella dará cuenta del turno a cada una de las coordinaciones de los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados.

El segundo párrafo del multicitado artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que "Si a juicio de la Sección Instructora, a denuncia es notoriamente improcedente, lo hará saber de

inmediato a la Cámara de Diputados para que ésta resuelva si se desecha o se continúa con el procedimiento".

- Dictamen de la procedencia de la denuncia.

Concluida esta fase, la Sección Instructora dictaminará, dentro de los 60 días hábiles siguientes a la fecha en que se turnó la denuncia respectiva, si ha lugar a proceder penalmente contra el servidor público inculpado. El plazo señalado puede prorrogarse a criterio de la Sección en la medida que resulte necesario.

- Jurado de Procedencia.

Recibida la dictaminación, el Presidente de la Cámara de Diputados anunciará que ésta debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente de haberse depositado el dictamen, haciéndolo saber al servidor público inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querellante, o Ministerio Público, en su caso.

- Declaración

Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder en contra del inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su cargo y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes para que actúen con arreglo a la Ley.

El efecto de la Declaración que ha lugar a proceder contra el inculpado, será la separación de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si el proceso culmina en sentencia absolutoria, el inculpado podrá reasumir su función, pero si fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> El artículo 97 del Código Penal Federal establece que "Cuando la conducta observada por el sentenciado refleje un alto grado de readaptación social y su liberación no represente un peligro para la tranquilidad y la seguridad pública, conforme al dictamen del órgano ejecutor de la sanción y no se trate de sentenciado por traición a la Patria, espionaje, terrorismo, sabotaje, genocidio, delitos contra la salud, violación, delito

Si la Cámara de Diputados declara que no ha lugar a proceder contra el inculpado, se suspenderá cualquier procedimiento ulterior mientras subsista la inmunidad procesal del servidor público, sin que lo anterior sea obstáculo para que el procedimiento penal continúe su curso cuando el servidor público haya concluido su encargo.

- Revisión de la declaración.

Tanto el desechamiento de la denuncia, por notoriamente improcedente, como la Declaración del Jurado de Procedencia podrán ser revisadas por el Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, a petición de cualquiera de los presidentes de dichas Comisiones, o en su defecto, a solicitud de cuando menos el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas Comisiones.

### 6.3. Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El procedimiento a que se refiere este apartado, se encuentra contemplado en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Dicho procedimiento consta de las siguientes etapas:

#### a) Recepción de la queja o denuncia.

El procedimiento disciplinario establecido en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se inicia con la presentación de la denuncia o queja en contra del servidor público por el

---

intencional contra la vida y secuestro, ni reincidente por delito intencional, se le podrá conceder el indulto por el Ejecutivo Federal, en uso de las facultades discrecionales". Dichas facultades discrecionales se encuentran en el artículo 89, fracción XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 8o. del mismo ordenamiento.

La queja o denuncia deberá ser presentada por escrito, deberá indicar el nombre y domicilio del quejoso, así como los presuntos conceptos de responsabilidad los datos del denunciado y su lugar de adscripción, y será presentada en la unidad de quejas y denuncias correspondiente, en términos del artículo 10 de la Ley de la materia.

#### b) Admisión

En la fase de admisión se deberá integrar la documentación o información relativa a la queja o denuncia que permita al órgano administrativo competente, contar con los elementos necesarios para las investigaciones, y determinar si ha lugar a dar inicio al procedimiento disciplinario. Las Unidades de Quejas y Denuncias deberán verificar que las quejas o denuncias presentadas:

- Versen sobre irregularidades administrativas, desechando aquellas que por su naturaleza no constituyan responsabilidad.
- Que sean imputables a algún servidor público.
- Que sea competencia de la Contraloría Interna ante la cual se presenta la queja o denuncia, sin embargo, la unidad podrá recibir denuncia y remitirla a la Contraloría Interna de la dependencia o entidad respectiva, o a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para que procedan según corresponda.

#### d) Investigación de la queja o denuncia.

En la fase de investigación, la Contraloría Interna que corresponda, a través de la Unidad de Quejas y Denuncias, reunirá los elementos necesarios para enmarcar la conducta irregular del servidor público, dentro de los ordenamientos que rigen su conducta como tales.

En esta etapa se debe determinar la existencia de la conducta irregular y la capacidad del órgano administrativo especializado para plantear jurídicamente la responsabilidad de que se trata. El quejoso deberá aportar los mayores elementos de prueba posibles para que el órgano administrativo pueda fincar la responsabilidad.

La Contraloría Interna está legalmente facultada para desechar la queja o denuncia cuando estime que no hay elementos suficientes para fincar responsabilidad, aunque antes, dispondrá de la práctica de otras investigaciones y citará para otra u otras audiencias.

En prevención a los principios de seguridad y certeza jurídica, las Contralorías Internas deberán dejar constancia de las actuaciones y diligencias que realicen en los términos del artículo 19 de la propia ley.

*"ARTICULO 19.- Si la Secretaría o el contralor 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 querellas a que hubiere lugar, cuando así se requiera."*

Por otra parte, si durante el desarrollo de la investigación la Contraloría Interna detecta que existe una comisión ilícita, deberá denunciar los hechos al agente del Ministerio Público Federal, con el apoyo del área legal administrativa.

e) Citatorio.

Agotadas las investigaciones, y si la Comisión Interna considera que hay elementos para instruir el procedimiento, citará al presunto responsable a la audiencia a que se refiere el artículo 21, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores Públicos.

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

*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.*

*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..."*

Como se desprende de dicho precepto, en el citatorio se hará del conocimiento del presunto responsable el día y la hora en que tendrá verificativo la audiencia. Entre la fecha de citación y la audiencia, debe mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

También debe asistir a la audiencia el representante de la dependencia que al efecto designe, y en su caso del sindicato.

A efecto de cubrir las garantías previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, el citatorio deberá contener las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la presunta comisión irregular, y permitir de esta forma que el presunto responsable se encuentre en posibilidad de fundar su defensa, aportando los elementos que le permitan desvanecer la responsabilidad.

f) Notificación.

El servidor público presunto responsable deberá ser notificado personalmente del citatorio, en términos del Código Federal del Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de la materia, según lo dispuesto por el artículo 47 de esta última.

g) Audiencia.

En la audiencia, el presunto responsable, asistido por su defensor, presentará las pruebas que le permitan desvanecer su responsabilidad y formulará alegatos, en la inteligencia de que solamente se ventilarán los supuestos de la responsabilidad, conforme a los dispuesto en el citatorio, en términos de lo dispuesto por el artículo 21, fracción I de la Ley Federal de responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De conformidad con el citado precepto, en su fracción II, el servidor público contará con un plazo no menos de cinco, ni mayor de quince días hábiles, contado a partir de la conclusión de la audiencia, para ofrecer los elementos de prueba que estime pertinentes, y que tengan relación con los hechos que se le atribuyan.

#### h) Resolución.

En el momento en que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, o la Contraloría Interna de la dependencia, según el caso, cuenten con todos los elementos que les permitan encuadrar la conducta irregular como violatoria de los ordenamientos que regulan las obligaciones de los servidores públicos, procederán a dictar la resolución definitiva, misma que deberá estar fundada y motivada (14 y 16 constitucionales).

En efecto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 21, fracciones III y IV, desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, para efectos de su ejecución, será notificada al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

Si la conducta del servidor público reviste tal gravedad que pueda tipificarse como delito penal, se dará parte a la agencia investigadora del Ministerio Público Federal, y a la Secretaría de la Contraloría, en caso de que se trate de la Contraloría Interna quien conozca en principio de la infracción, independientemente de las sanciones administrativas que amerite.

#### 6.4. Sanciones Administrativas.

El artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece 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...".

A su vez, el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dispone que las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Amonestación privada o pública;
- II. Suspensión del empleo cargo o comisión por un periodo no menor de 3 días ni mayor a un año;
- III. Destitución del puesto;
- IV. Sanción económica; e
- V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

a) Amonestación.

Es una corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función y su imposición obedece a las características de la responsabilidad, en tanto que ésta se considere como leve, generalmente es por escrito, e implica en cierta forma la amenaza de aplicar sanciones mayores en caso de reincidencia.<sup>11</sup>

Las dos sanciones mencionadas con anterioridad, pueden ser tanto públicas como privadas.

b) Suspensión.

Es la sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeña.

---

<sup>11</sup> Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *op. cit.*, pág. 152.

#### d) Destitución

Es la sanción administrativa que implica la separación definitiva del cargo o empleo, es decir, deja sin efecto el nombramiento que formaliza la relación jurídico laboral entre el servidor público y el Estado.

Este tipo de sanción atañe necesariamente la temática del derecho laboral, de ahí que sea necesaria la demanda de dicha destitución por el superior jerárquico ante las autoridades laborales correspondientes, y en los términos de las leyes respectivas.<sup>12</sup>

#### e) Sanción Económica

Consiste en la obligación a cargo del servidor público responsable, de pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos calculada en dos tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios, o por la obtención indebida de beneficios económicos. Este tipo de sanción se encuentra íntimamente relacionado con la responsabilidad civil del servidor público, en tanto que como producto de su conducta infractora, está obligado a reparar el daño, satisfacer los perjuicios, e incluso pagar la sanción económica con bienes de su propiedad suficientes para cubrir dichos conceptos.

El monto de las sanciones corresponderá a dos tantos del lucro obtenido y el daño causado, y se tasarán y pagarán con base en el salario mínimo (artículo 55).

Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse

---

<sup>12</sup> Martínez Bullé Goyri, Víctor Manuel, *Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos*, 1ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994, pág. 95.

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.

Dicho precepto establece que las resoluciones mediante las cuales se impongan sanciones económicas constituirán créditos fiscales en favor de la Hacienda Pública y 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.

Asimismo, no debemos confundir los conceptos de "multa" frente al de "sanción económica", toda vez que su naturaleza jurídica es distinta. Lo anterior, en virtud de que mientras que la multa es una sanción impuesta a los gobernados o administrados por la violación a una norma administrativa, la sanción económica en materia de responsabilidades de los servidores públicos, es una sanción de carácter pecuniario que se les impone exclusivamente a los servidores públicos por la comisión de conductas que ocasionan un daño o perjuicio, o la obtención indebida de beneficios económicos, en el ejercicio de sus funciones. Lo anterior se traduce en que la multa se les impone únicamente a los administrados o gobernados, y la sanción económica se les impone a los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, es decir, su ámbito de aplicación tiene lugar exclusivamente dentro de la Administración Pública.

#### f) Inhabilitación.

La última sanción administrativa que contempla la Ley es la inhabilitación, que consiste en la privación temporal para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno. La imposición de esta sanción implica conductas sumamente graves, que pueden tipificarse en la legislación penal. Cuando se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro indebido o cause daños y perjuicios, será de uno hasta diez años, si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede el mismo.

Para efectos de la imposición de cualesquiera de las sanciones administrativas descritas con anterioridad, el artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece lo siguiente:

**"ARTICULO 16.-** Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:

*I.- La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato;*

*II.- La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente;*

*III.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y*

*IV.- 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... "*

El incumplimiento a lo establecido por dicho artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los

Servidores Públicos de la tesorería de la federación, será causa de responsabilidad administrativa.

#### 6.5. Registro de Sanciones.

Las resoluciones y acuerdos emitidos por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, o en su defecto, por las Contralorías Internas, deberán asentarse en un registro que comprende una sección para los procedimientos disciplinarios y otra para las sanciones impuestas a los servidores públicos infractores.

La Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo es la unidad responsable del control y seguimiento del Registro de los Servidores Públicos Sancionados de la Administración Pública Federal, así como de la expedición de las constancias que acrediten la no existencia de registro de sanciones por inhabilitación que debe exhibir el servidor público que pretenda desempeñar un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal.

El control de los servidores públicos inhabilitados se lleva mediante libros o secciones especiales, de acuerdo a las características de la autoridad sancionadora, es decir, si es administrativa, legislativa o jurisdiccional; así también están creadas, en cada caso, las correspondientes para las Contralorías Internas de cada dependencia o entidad, para la Cámara de Senadores, jueces penales, y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. En las secciones respectivas se consignará el periodo de inhabilitación y el cómputo respectivo.

#### **7. Recursos procedentes contra las sanciones impuestas por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo o las Contralorías Internas.**

Al servidor público sancionado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, o por las Contralorías Internas, le asiste el derecho de

recurrir las resoluciones dictadas por estas autoridades mediante la impugnación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mejor conocida como Juicio de Nulidad, mediante el recurso de revocación ante la propia autoridad, o bien, mediante el Juicio de Garantías o Amparo.

Al respecto, el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece lo siguiente:

***"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."*

#### 7.1. Juicio de Nulidad o Impugnación.

El maestro Luis Humberto Delgadillo señala que "el sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como en todo sistema jurídico, no estaría completo sin la debida estructuración de los medios de impugnación en contra de la imposición de sanciones disciplinarias".<sup>13</sup>

Es cierto que aunque no existieran procedimientos especializados en esta materia, nuestro sistema jurídico tiene un régimen judicial de control de los actos de autoridad, en términos del artículo 103 constitucional, el cual establece la competencia de los tribunales de la Federación para resolver toda controversia que se suscite "...l. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías

<sup>13</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 3ª ed., Editorial Porrúa, México, 1999.

individuales..."; sin embargo, la existencia de medios prejudiciales de control de legalidad dan mayores posibilidades de defensa, en vías de una adecuada justicia administrativa.

Como ya se analizó anteriormente, nuestra legislación prevé dos recursos especializados para la defensa de los servidores públicos ante la imposición de sanciones disciplinarias, los cuales ya han sido estudiados en el capítulo anterior. En efecto, se trata del recurso de revocación, y la Impugnación directa ante el Tribunal de Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, en este apartado prestaremos especial atención al segundo medio de defensa citado en el párrafo precedente, generalmente conocido como "Juicio de Nulidad".

Como ya se había mencionado en el capítulo anterior, este juicio se encuentra regulado en el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual establece lo siguiente:

**"ARTICULO 28.-** *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.*

*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."*

Al respecto, es de señalarse que mediante el Decreto por el que se Reforman Diversas Disposiciones Fiscales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, se modificó la denominación del "Tribunal Fiscal de la Federación", por la de "Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa", sin embargo, las leyes correlativas no fueron debidamente reformadas, razón por la cual, en nuestra actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos todavía se encuentra plasmada la denominación anterior del Tribunal en comento.

En efecto, el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, puede intentarse directamente en contra de la resolución mediante la cual se hubiese impuesto una sanción, cuando el interesado no desee acudir ante la propia autoridad administrativa; pero si utilizó la vía del recurso de revocación, deberá esperar a que la autoridad administrativa resuelva dicho recurso para poder impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en caso de que la resolución fuese contraria a los intereses del servidor público sancionado, ya que si impugnara la resolución originaria, se sobreseería el juicio de nulidad por improcedente. Lo anterior, en términos de lo dispuesto por el artículo 202, fracciones V y VI, y el artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, los cuales señalan, en su parte conducente lo que a continuación se transcribe:

**"Artículo 202.-** Es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

...

- V. Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.
- VI. Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa...".

**"Artículo 203.-** Procede el sobreseimiento:

- I. Por desistimiento del demandante.
- II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.
- III. En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.
- IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado.
- V. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial."

Por otra parte, por lo que respecta a las formalidades del Juicio de Nulidad, el servidor público sancionado debe presentar la demanda, por escrito, ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en cuya circunscripción radique la autoridad que emitió la resolución impugnada, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a que haya surtido efectos la notificación.

Asimismo, uno de los requisitos principales para que el servidor público sancionado esté en posibilidad de promover el juicio en comento, consiste en que dicho servidor público debè verse afectado en su esfera jurídica con la

resolución que lo sanciona, en términos de lo dispuesto por el artículo 202, fracción I del Código Fiscal de la Federación.

Al respecto, resulta aplicable el siguiente criterio sostenido por el Poder Judicial de la Federación:

**JUICIO DE NULIDAD. LA DECLARACION DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION, QUE IMPONE LA SANCION PREVISTA EN EL ARTICULO 81 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, Y EL ACTO ADMINISTRATIVO QUE LA APLICA, AFECTAN EL INTERES JURIDICO DEL SERVIDOR PUBLICO.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 202, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, para acudir al juicio de nulidad se requiere acreditar que la resolución administrativa cause una lesión a los derechos subjetivos tutelados por las normas jurídicas objetivas. Ahora bien, la declaración de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en que solicita al superior jerárquico respectivo deje sin efectos el nombramiento del servidor público o lo inhabilite, por haber incumplido con su obligación de presentar su declaración patrimonial, es una auténtica resolución sancionadora, en la medida en que es la que impone al servidor público la sanción respectiva, causándole una lesión en su esfera jurídica, por lo que puede ser reclamada a través del juicio de nulidad desde el momento en que el servidor público se entera de la sanción, por cualquier medio, cuenta habida que la declaratoria respectiva sólo se dirige a su superior jerárquico y no se notifica a éste; asimismo, puede impugnar este último acto administrativo mediante el juicio de nulidad, pues es claro que le produce afectación en su interés jurídico al hacer efectiva la sanción impuesta,

condicionados, ambos casos, al cumplimiento de los demás requisitos que establece la ley respectiva para su procedencia. (Novena Época. Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: V, Febrero de 1997, Tesis: 2a./J. 6/97, Página: 295).

Cabe destacar que el citado criterio efectivamente resulta aplicable en cuanto al fondo y el sentido del mismo, no obstante la legislación actualmente aplicable en materia de responsabilidad administrativa es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que sigue subsistiendo la necesidad de que el servidor público se vea afectado en su esfera jurídica para tener legitimación activa en el juicio de nulidad.

Junto con la demanda, el servidor público deberá adjuntar las copias de traslado para las partes involucradas, los documentos que acrediten su personalidad, el documento en el que conste el acto impugnado, el cuestionario firmado por el actor, que deberá desahogar el perito, y las pruebas documentales que ofrezca.

En términos de lo dispuesto por el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, los efectos de la sentencia definitiva dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tendrá los siguientes efectos:

- Reconocer la validez de la resolución impugnada
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada, para determinados efectos.
- Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Las resoluciones anulatorias que dicte el Tribunal, y que tenga el carácter de cosa juzgada, provocará efectos de restitución de los derechos al

servidor público sancionado, sin embargo, éstas pueden ser impugnadas a su vez por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo o las Contralorías Internas.

## 7.2. Recurso de Revocación.

Mediante este recurso, el servidor público se inconforma ante la propia autoridad que hubiese emitido el acto a revocar, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

El artículo 26 de la ley de la materia, en su parte conducente, establece lo siguiente:

*"ARTICULO 26.- 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..."*

Dicho precepto, de igual forma dispone que la tramitación del recurso de que se trata, deberá sujetarse a las siguientes reglas:

- 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 del citado ordenamiento, la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, siempre que se sujete a los siguientes lineamientos:

- I. Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación;
- II. 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.

### 7.3. Juicio de Garantías.

No obstante lo señalado en los apartados precedentes, es importante destacar que además del recurso de revocación y el juicio de nulidad, existe otro medio de defensa en contra de las declaraciones de incumplimiento emitidas por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo: el amparo, también llamado Juicio de Garantías.

En efecto, en términos de lo dispuesto por los artículos 4º y 5º de la Ley de Amparo, el servidor público agraviado por la declaración de incumplimiento emitida por la Secretaría, se encuentra facultado para promover juicio de amparo en contra de dicha autoridad.

Al respecto, la Ley de Amparo no señala expresamente la capacidad del servidor público por propio derecho para promover el juicio de garantías, sino que únicamente se refiere a la que tienen las personas morales oficiales, por medio de sus funcionarios o representantes que designen las leyes, para tales efectos.

A modo ejemplificativo, podemos mencionar el caso del servidor público sancionado mediante declaración de incumplimiento respecto de las declaraciones de situación patrimonial emitida por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, el cual, promueve el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, declarando éste último en sentencia, la nulidad de dicha declaración, y en consecuencia, ordenando la reinstalación del servidor público en su empleo cargo o comisión que venía desempeñando, ejecutoria que incumple la autoridad respectiva. En este caso, sería procedente el juicio de garantías del servidor público, no obstante no se encuentre previsto como tal en la Ley de Amparo.

Aunado a lo anterior, el Poder Judicial de la Federación sostiene la siguiente tesis, que, aunque no constituye jurisprudencia, desde mi muy particular punto de vista, estimo procedente su aplicación:

**AMPARO PROCEDENTE PARA EL EFECTO DE EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL.** El artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que: "Los sujetos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este capítulo. Las resoluciones anulatorias dictadas por ese Tribunal, que causen ejecutoria, tendrán el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes." Por lo que al declarar la Sala Regional del

Noroeste del Tribunal Fiscal de la Federación, la nulidad de la declaratoria de incumplimiento emitida por el director general de Responsabilidades y Situación Legal de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, tal resolución posee la fuerza de cosa juzgada y por lo tanto crea una obligación a cargo de las autoridades demandadas, la cual es correlativa al derecho del ahora quejoso de ser reinstalado en su puesto; de ahí que la resistencia de las autoridades de cumplir con el fallo de la Sala Fiscal transgrede en perjuicio del accionante garantías individuales, puesto que se le priva del derecho que surge de una sentencia firme y, por ende, es claro que el incumplimiento de la sentencia que pronuncie el Tribunal Fiscal da lugar a la interposición del juicio de amparo, por violación de los artículos 14 y 16 constitucionales. (Novena Epoca. Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Junio de 1996, Tesis: V.2o.17 A, Página: 779).

Por lo que respecta al procedimiento, señalaremos algunas generalidades aplicables al caso que nos ocupa.

En principio, cabe destacar que contra la declaratoria de incumplimiento emitida por la Secretaría, respecto de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos, procede el amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, por tratarse dicha declaratoria, de una resolución que pone fin a un procedimiento.

Al respecto, el Poder Judicial de la Federación sostiene el criterio establecido en la siguiente tesis:

**DECLARACIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL. LA DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO DE SU PRESENTACIÓN POR LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA.** El artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus fracciones I y III, imponen, respectivamente, a los servidores públicos, la obligación de presentar declaración de su situación patrimonial, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión del cargo y durante el mes de mayo de cada año. Además, precisa que en caso de incumplimiento injustificado de esos supuestos, el nombramiento del funcionario quedará sin efectos, previa declaración de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, encargada de la observancia y aplicación de la ley en consulta. Ahora bien, si el numeral mencionado en forma categórica preceptúa que en caso de incumplimiento se procederá a dejar sin efectos el nombramiento del funcionario, exigiendo como único requisito para la aplicación de esta hipótesis, que proplamente constituye una sanción administrativa, aun cuando no esté entre las previstas en el artículo 53 del ordenamiento jurídico referido, pues desde luego el incumplimiento de la obligación conlleva una responsabilidad que es la declaratoria de incumplimiento por parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, resulta claro que cumplida la hipótesis, la imposición de la sanción sólo es una consecuencia necesaria de ésta y, por tanto, dicha declaratoria de incumplimiento constituye una resolución definitiva, dado que emitida ésta ipso facto trae consigo la destitución del funcionario, al dejarse sin efecto su nombramiento, pues habiendo establecido la ley tal sanción, la dependencia donde presta el servicio el funcionario, una vez comunicada

esa declaratoria, en acatamiento al artículo en estudio, deberá proceder a dejar sin efecto el nombramiento del funcionario incumplido. Novena Época. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Octubre de 1997, Tesis: IV.3o.12 A, Página: 735

Con base en lo anterior, el juicio de garantías se regulará por lo dispuesto en el Título Tercero la Ley de Amparo "DE LOS JUICIOS DE AMPARO DIRECTO ANTE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO".

Por lo que respecta a la suspensión del acto reclamado, si se trata de una declaratoria de incumplimiento, respecto de la omisión de la presentación de las declaraciones de situación patrimonial señaladas en las fracciones I y III del artículo 37 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las cuales se refieren a las declaraciones inicial y anuales, en virtud de la sanción que implica su incumplimiento, es decir, dejar sin efectos el nombramiento del servidor público, la suspensión del acto consistirá en el no ejercicio, en primer término temporal, y en su caso, definitivamente, de la aplicación de la sanción antes descrita.

En relación a la declaración final de situación patrimonial, toda vez que la sanción por su incumplimiento corresponde a la inhabilitación para desempeñar cualquier cargo, empleo o comisión dentro del servicio público, la suspensión consistirá, por ende, en el no ejercicio de dicha inhabilitación.

## CAPÍTULO IV

### REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

#### 1. Concepto.

El registro patrimonial es un sistema gubernamental permanente de control y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos que permite a las autoridades competentes conocer su evolución, y detectar probables conductas irregulares o ilícitas en el desempeño de sus cargos, empleos o comisiones, por la notoriedad de riqueza que pudiera ser superior a los ingresos comprobables del servidor público.<sup>1</sup>

En otras palabras, es la información a que están obligados a presentar los servidores públicos respecto de la situación de su patrimonio, durante el desempeño del cargo, empleo o comisión en el servicio público que se les hubiere encomendado.

Al respecto, el artículo 35 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su párrafo primero, establece lo siguiente:

*"ARTICULO 35.- La Secretaría llevará el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades, así como de las autoridades a que se refieren las fracciones IV y V del artículo 3, en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables.*

*Las atribuciones que este Título otorga a la Secretaría se confieren a las autoridades a que aluden las fracciones I, II y VI a X del artículo 3, en el ámbito de sus respectivas*

---

<sup>1</sup> Ortiz Soltero, Sergio Monserrat, *op. cit.*, pág. 273.

*competencias, conforme a la Ley y demás disposiciones aplicables.*

*Para los efectos del párrafo que antecede, las citadas autoridades conforme a su propia legislación, determinarán los órganos encargados de ejercer dichas atribuciones, así como los sistemas que se requieran para tal propósito."*

Dichas declaraciones deberán ser presentadas en los formatos que expida al efecto la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

## **2. Sujetos obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial.**

Son sujetos de esta obligación los servidores públicos a que se refiere el artículo 36 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y aquellos que el titular de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo determine. Dicha declaración se presenta por los servidores públicos bajo protesta de decir verdad.

**"ARTICULO 36.-** *Tienen obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial, ante la autoridad competente, conforme a lo dispuesto por el artículo 35, bajo protesta de decir verdad, en los términos que la Ley señala:*

- I. En el Congreso de la Unión: Diputados y Senadores, Secretarios Generales, Tesoreros y Directores de las Cámaras;*
- II. En la Administración Pública Federal Centralizada: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Presidente de la República, y los previstos en las fracciones IV, VII y XIII de este artículo;*
- III. En la Administración Pública Federal Paraestatal: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de*

*departamento u homólogo, o equivalente al de los servidores públicos obligados a declarar en el Poder Ejecutivo Federal hasta el de Director General o equivalente;*

- IV. *En la Procuraduría General de la República: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Procurador General, incluyendo agentes del Ministerio Público, Peritos e integrantes de la Policía Judicial;*
- V. *En el Poder Judicial de la Federación: Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejeros de la Judicatura Federal, Magistrados de Circuito, Magistrados Electorales, Jueces de Distrito, secretarios y actuarios de cualquier categoría o designación;*
- VI. *En el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y en los tribunales de trabajo y agrarios: Magistrados, miembros de junta, Secretarios, Actuarios o sus equivalentes;*
- VII. *En la Secretaría: Todos los servidores públicos de confianza;*
- VIII. *En el Instituto Federal Electoral: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Consejero Presidente;*
- IX. *En la Auditoría Superior de la Federación: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Auditor Superior de la Federación;*
- X. *En la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Todos los servidores públicos desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Presidente de la Comisión;*
- XI. *En los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes: Todos los servidores públicos,*

*desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de los titulares de aquellos;*

*XII. Todos los servidores públicos que manejen o apliquen recursos económicos, valores y fondos de la Federación; realicen actividades de inspección o vigilancia; lleven a cabo funciones de calificación o determinación para la expedición de licencias, permisos o concesiones, y quienes intervengan en la adjudicación de pedidos o contratos;*

*XIII. En la Secretaría de Seguridad Pública: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el Secretario de Seguridad Pública, incluyendo a todos los miembros de la Policía Federal Preventiva, y*

*XIV. En el Banco de México: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo en la Administración Pública Federal Centralizada hasta el de Gobernador.*

*Asimismo, deberán presentar las declaraciones a que se refiere este artículo, los demás servidores públicos de las dependencias, entidades y, de las autoridades a que se refieren las fracciones IV y V del artículo 3 de la Ley, que determine el Titular de la Secretaría, mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas."*

Como complemento a lo dispuesto en dicho artículo, con fecha 4 de abril de 1997 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el "Acuerdo por el que se determinan los servidores públicos que deberán presentar declaración de situación patrimonial, en adición a los que se señalan en la ley de la materia."

A continuación, en el siguiente cuadro me permitiré señalar a los servidores públicos obligados en términos del mencionado Acuerdo. (Cuadro 3)

ORGANO DE GOBIERNO	SERVIDORES PÚBLICO OBLIGADOS A PRESENTAR DECLARACION DE SITUACIÓN PATRIMONIAL
Congreso de la Unión:	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Diputados propietarios y suplentes</li> <li>b) Senadores propietarios y suplentes</li> <li>c) Oficiales Mayores</li> <li>d) Tesoreros</li> <li>e) Directores de las Cámaras</li> <li>f) Contador Mayor de Hacienda</li> </ul>
Administración Pública Federal Centralizada:	<p>La regla general es que todos los funcionarios de las dependencias centralizadas del Ejecutivo Federal, desde el nivel de Jefes de Departamento hasta el Presidente de la República, deben presentar declaración. El Acuerdo de referencia establece lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) En la Secretaría de Gobernación: Personal de Servicios Migratorios y los custodios y guardias de los Centros Federales de Readaptación Social.</li> <li>b) En la Secretaría de Relaciones Exteriores: El personal del servicio diplomático desde técnico administrativo "C" hasta los embajadores.</li> <li>c) En la Secretaría de la Defensa Nacional: Personal militar de las zonas militares regionales.</li> <li>d) En la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: El personal encargado del servicio aduanal y comercio exterior.</li> <li>e) En la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales: Todos los inspectores.</li> <li>f) En la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación: Los que brinden servicios de control y vigilancia.</li> <li>g) En la Secretaría de Comunicaciones y Transportes: Los integrantes de la Policía Federal de Caminos.</li> <li>h) En la Secretaría de Salud: Los que realicen funciones de inspección, notificación, calificación, licencias, dictaminación, supervisión y ejecución, administración y manejo de fondos y valores federales.</li> <li>g) En la Secretaría de Trabajo y Previsión Social: Los actuarios de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.</li> <li>h) En la Secretaría de Turismo: Los supervisores de auditoría y auditores de la Contraloría Interna.</li> <li>i) En la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo: Todos los servidores públicos de confianza.</li> <li>j) En la Procuraduría General de la República: Todos los funcionarios desde el nivel de Jefes de Departamento hasta el Procurador General de la República, incluyendo a Ministerios Públicos Federales y policías judiciales federales, los oficiales secretarios del ministerio público.</li> </ul>
En la Administración Pública Federal Paraestatal	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Los Directores Generales, Gerentes Generales, Subdirectores Generales, Directores, Gerentes y Subdirectores o sus equivalentes de los organismos descentralizados de las empresas de participación estatal mayoritaria de las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y de los fideicomisos públicos.</li> <li>b) En las Sociedades Nacionales de Crédito: Desde Gerente de Sucursal hasta Directores Generales.</li> <li>c) En la Procuraduría Federal del Consumidor: Todos los inspectores de precios.</li> </ul>

ORGANO DE GOBIERNO	SERVIDORES PÚBLICO OBLIGADOS A PRESENTAR DECLARACION DE SITUACION PATRIMONIAL
Poder Judicial Federal:	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</li> <li>b) Consejeros de la Judicatura Federal.</li> <li>c) Magistrados de Circuito.</li> <li>d) Jueces de Distrito Secretarios Judiciales</li> <li>e) Actuarios de cualquier categoría o designación.</li> </ul>
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal:	Todos los funcionarios desde Jefes de Departamento hasta el Procurador General de Justicia, incluyendo a ministerios públicos y policías judiciales.
Tribunales Administrativos y del Trabajo:	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Magistrados.</li> <li>b) Miembros de las Juntas.</li> <li>c) Secretarios.</li> </ul>

(Cuadro 3)

Además de los servidores públicos enunciados en el cuadro que antecede, también tienen la obligación de presentar su declaración de situación patrimonial el personal que se encuentre desempeñando un empleo, cargo o comisión en el servicio público mediante un contrato por honorarios, cuando los encargos, funciones o nivel de percepciones, se homologuen a los que tengan o realicen los servidores públicos que estén obligados a presentar declaración patrimonial en los términos de la ley de la materia y del Acuerdo que se comenta.

### **3. Momento en que se genera la obligación de presentar las declaraciones de situación patrimonial.**

Los servidores públicos que se encuentran obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial, lo están desde el momento en que surte efectos el nombramiento correspondiente, es decir, cuando toman posesión del cargo, empleo o comisión al cual hayan sido asignados.

Lo anterior es así, en virtud de lo dispuesto por el artículo 37, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual establece que los servidores públicos deberán presentar su declaración inicial dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión con motivo del ingreso al servicio público por primera vez, del reingreso al servicio público después de sesenta días naturales de la conclusión de su último encargo, y del cambio de dependencia o entidad, en cuyo caso no se presentará la de conclusión. En consecuencia, una vez que el servidor público ha tomado posesión de su cargo, contrae la obligación de presentar su declaración de situación patrimonial, bajo las penas previstas en dicho precepto.

Como se desprende de lo anterior, cabe comentar que la propia ley establece como requisito "sine qua non" la declaración previa por parte de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, previa la tramitación del procedimiento establecido en el artículo 21 del ordenamiento de que se trata.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### 4. Autoridad Competente para llevar el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

De acuerdo con la fracción XV del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con el 35 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, **la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo es la encargada de llevar el registro y seguimiento de la evolución de las situaciones patrimoniales de los servidores públicos** de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal así como de los órganos jurisdiccionales referidos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de que se trata.

**"Artículo 37.** A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

**XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales** que deban presentar los **servidores públicos de la Administración Pública Federal**, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables...".

**"ARTICULO 35.-** La Secretaría llevará el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades, así como de las autoridades a que se refieren las fracciones IV y V del artículo 3, en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables.

Las atribuciones que este Título otorga a la Secretaría se confieren a las autoridades a que aluden las fracciones I, II y VI a X del artículo 3, en el ámbito de sus respectivas competencias, conforme a la Ley y demás disposiciones aplicables.

Para los efectos del párrafo que antecede, las citadas autoridades conforme a su propia legislación, determinarán los órganos encargados de ejercer dichas atribuciones, así como los sistemas que se requieran para tal propósito."

El registro patrimonial de dichos servidores públicos es controlado físicamente por la Dirección General de Responsabilidades y Registro Patrimonial de la Secretaría, en términos de lo dispuesto por el artículo 21 de su Reglamento Interior.

**"ARTICULO 21.-** La Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial tendrá las siguientes atribuciones:

...

II. Llevar el registro y el análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos, recibiendo para ello las declaraciones respectivas;

...

VI. Llevar el registro de los bienes a que se refiere el artículo 89 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos...".

El segundo párrafo del artículo 35 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en comento, otorga atribuciones a las Cámaras de Senadores y Diputados del H. Congreso de la Unión, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, para llevar el registro patrimonial de los servidores públicos adscritos a cada uno de estos órganos, quienes determinarán a aquellos que deben ser los encargados de ejercer dichas atribuciones y de establecer los sistemas que se requieran para tal propósito. Por lo que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación le otorga al Pleno de este máximo Tribunal, atribuciones para llevar el registro patrimonial de los servidores públicos que se encuentren adscritos a él.

Por su parte, el artículo 24, fracción V del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal concede al Contralor Interno de dicho órgano, atribuciones para llevar el registro y control patrimonial de los servidores públicos adscritos al mismo.

**"Artículo 24.** El Contralor Interno tendrá, además de las facultades previstas en la Ley, las siguientes atribuciones:

...

V. Requerir a los servidores públicos de la Contaduría, la información necesaria para llevar el Registro Patrimonial de éstos..."

La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo expedirá las normas y formatos para la presentación de la declaración patrimonial; asimismo, expedirá los manuales e instructivos que contendrán bienes que son de declaración obligatoria.

#### **5. Requisitos y formalidades para la presentación de las declaraciones de situación patrimonial.**

En términos del artículo 38 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo expedirá las normas y los formatos bajo los cuales el servidor público deberá presentar la declaración de situación patrimonial, así como los manuales e instructivos que indicarán lo que es obligatorio declarar.

Al respecto, dicho precepto establece que Las declaraciones de situación patrimonial podrán ser presentadas a través de formatos impresos; de medios magnéticos con formato impreso o de medios remotos de comunicación electrónica, empleándose en este último caso medios de identificación electrónica.

Por cuanto hace a los plazos de presentación de dichas declaraciones, el artículo 37 dispone lo siguiente:

- a) Declaración inicial, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión con motivo del:
  - Ingreso al servicio público por primera vez;
  - Reingreso al servicio público después de sesenta días naturales de la conclusión de su último encargo;
  - Cambio de dependencia o entidad, en cuyo caso no se presentará la de conclusión.
- b) Declaración de conclusión del encargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión, y
- c) Declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año.

Asimismo, el citado precepto establece de igual forma que, si transcurrido el plazo señalado para la declaración inicial, no se hubiese presentado la misma, sin causa justificada, se suspenderá al servidor público infractor durante un plazo de quince días naturales. Si la omisión subsiste durante treinta días siguientes a la fecha en que se hubiese suspendido al servidor público, quedará sin efectos el nombramiento respectivo previa declaración de la Secretaría. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración anual.

Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración final de situación patrimonial, se inhabilitará al infractor por un año.

Cabe comentar que en la declaración inicial y final de situación patrimonial, el servidor público deberá manifestar los bienes inmuebles, con fecha y valor de adquisición.

En las declaraciones anuales se manifestarán sólo las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de adquisición. En todo caso se indicará el medio por el que se hizo la adquisición.

Tratándose de bienes muebles, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo decidirá, mediante acuerdo general, las características que deba tener la declaración.

Los servidores públicos cuentan con tres opciones para presentar sus declaraciones de situación patrimonial:

- **Formato impreso.** Consiste en un cuestionario con instructivo incorporado, en el que la información solicitada debe anotarse con máquina de escribir o con bolígrafo y entregarse firmado autógrafamente,.
- **Formato en medio magnético.** Este formato se genera por medio del programa informático declaraNET que permite la captura de la información en cualquier computadora Pentium o superior con Windows 95 o superior. El sistema, además del disco, genera 3 documentos: el formato impreso, el acuse de recibo y un sobre para entregar el formato impreso firmado autógrafamente por el servidor público y el disco.
- **Formato para envío por medios remotos de comunicación electrónica.** Este formato se genera por medio del programa informático declaraNET, que permite capturar la información, transmitirla por Internet a la SECODAM y obtener, por el mismo medio, un acuse de recibo electrónico. Con esta modalidad se utilizan medios de identificación electrónica en sustitución de la firma autógrafa, por lo cual no se requiere el envío del impreso a la SECODAM.

Para utilizar esta opción, deberá certificar previamente su medio de identificación electrónica en la SECODAM, en la misma página de declaraNET.

## 6. Objetivos del Registro Patrimonial.

Entre los principales objetivos del registro patrimonial de los servidores públicos encontramos la prevención de conductas irregulares o contrarias de las obligaciones que señala la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos por parte de estos últimos, así como fiscalizar y controlar la inversión pública federal en los estados para garantizar el manejo eficaz y eficiente de los recursos públicos.

En efecto, dada la alta responsabilidad que implica el manejo de recursos públicos, el legislador contempló un sistema de control que permitiera asegurar la adecuada aplicación de los recursos públicos, traducéndose éste en un registro patrimonial de los servidores públicos.

Dicho registro permite el seguimiento del patrimonio de los servidores públicos durante el tiempo que dure su gestión en el servicio; de modo que si en algún punto del desempeño de su empleo, cargo o comisión, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo observa alguna irregularidad en dicho patrimonio, inmediatamente se toman las medidas conducentes para asegurarse de que dicha irregularidad no sea consecuencia de alguna conducta violatoria de las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Sobre el particular, la Exposición de Motivos de la Iniciativa de la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 31 de diciembre de 1982, establece, en su parte conducente, lo que a continuación se transcribe:

"...Por otra parte, la Iniciativa responde al propósito de completar y modernizar la manifestación de bienes de los servidores públicos que rige la Ley en vigor para que se asegure su operatividad y eficacia. Así, se evita el desvío de imponer a todo servidor público la obligación de manifestar sus bienes al asumir el cargo y al dejarlo de desempeñar, pues el volumen y la irrelevancia de la información que se generaba, impedía su cabal cumplimiento: sólo

tendrán esa obligación los servidores públicos superiores al nivel de jefe de departamento o cargo paraestatal equivalente, quedando facultada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Procuraduría General de la República para señalar casos adicionales.

Se establece, asimismo, la obligación de presentar esa declaración de situación patrimonial anualmente para que la autoridad competente pueda, durante el encargo, hacer las verificaciones pertinentes.

El registro de declaraciones será llevado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Por último, la Iniciativa recoge la preocupación de reglamentar una práctica muy arraigada que resulta fuente de corrupción y atenta contra la imparcialidad del buen servicio público, por eso prohíbe que los servidores públicos reciban **dávivas u obsequios de personas vinculadas con las facultades de que están investidos**, a fin de acabar con esa vieja práctica que deteriora la dignidad del servicio público. La violación a ese precepto se equipara al cohecho...".

## **7. Inspecciones y Auditorías.**

La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo se encuentra legalmente facultada para ordenar la práctica de visitas de inspección y de auditoría, cuando los signos exteriores de riqueza sean ostensiblemente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener el servidor público de que se trate. Para actuar de conformidad, esta dependencia deberá motivar y fundar su acuerdo, sin perjuicio de solicitar la orden judicial que corresponda para proceder de conformidad. Lo anterior, de acuerdo a lo establecido por el artículo 41 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Asimismo, dicho precepto establece que cuando existan elementos o datos suficientes que hagan presumir que el patrimonio de un servidor público es notoriamente superior a los ingresos lícitos que pudiera tener, la Secretaría, fundando y motivando su acuerdo, podrá citarlo para que manifieste lo que a su derecho convenga, en los términos del artículo siguiente.

**CAPÍTULO V**  
**OMISIÓN DE LA PRESENTACIÓN DE LAS DECLARACIONES**  
**Y PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA PARA EFECTOS DE LA**  
**SANCIÓN ADMINISTRATIVA APLICABLE.**

**1. Omisión de la presentación de la Declaración Final de Situación Patrimonial de los Servidores Públicos.**

Como ya se ha visto anteriormente, el artículo 37 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece por una parte, los diferentes tipos de declaraciones de situación patrimonial que deben presentar los servidores públicos, y por otra, los plazos para cumplir dicha obligación.

En efecto, encontramos tres tipos de declaraciones de situación patrimonial: la inicial, las anuales y la final, mismas que han sido descritas en los capítulos anteriores, sin embargo, visto el objeto de estudio del presente trabajo, nos enfocaremos principalmente a la Declaración Final.

El mencionado artículo 37 de la ley de la materia, establece en su fracción II lo siguiente:

**"ARTICULO 37.-** La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

...

II.-Declaración de conclusión del encargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión, y..."

Una vez que ha quedado encuadrada la declaración final de situación patrimonial, resulta necesario para poder determinar en qué casos existe omisión para efectos de la ley aplicable, establecer un concepto de *omisión*. Al respecto, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española la define como "Abstención

de hacer o decir. Falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado. Flojedad o descuido del que está encargado de un asunto".<sup>1</sup>

Atento a lo anterior, podemos deducir que la omisión, tratándose de las declaraciones de referencia, se observa cuando el servidor público obligado se abstiene de presentar las mismas, no existe una traslación del tiempo en su presentación, sino que hay ausencia absoluta del cumplimiento de la obligación prevista en el artículo transcrito.

En consecuencia, cuando se acredita el incumplimiento por parte del servidor público obligado, respecto de la presentación de su declaración de situación patrimonial, se impone una sanción administrativa, toda vez que dicha conducta lleva implícita una responsabilidad de esa misma índole.

## **2. Presentación Extemporánea de las Declaraciones de Situación Patrimonial.**

A diferencia de la omisión, en este caso el servidor público obligado sí presenta la declaración de situación patrimonial, aunque no lo hace de manera oportuna, es decir, no cumple con los plazos señalados por el artículo 37 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Al respecto, cabe comentar que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define a la extemporaneidad como "Impropio del tiempo en que sucede o se hace. Inoportuno, inconveniente.

En efecto, el artículo 37 de la ley de la materia dispone que el servidor público deberá presentar su declaración de situación patrimonial dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión del encargo, razón por la cual,

---

<sup>1</sup> Real Academia Española. "Diccionario de la Lengua Española", Tomo II. 21ª edición. Editorial Espasa. España, 1992. Pág. 1476.

cualquier declaración presentada con posterioridad a dicho periodo, será considerada como extemporánea para efectos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

### **3. Sanción para el caso de incumplir la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial.**

El propio artículo 37 de la ley de que se trata establece que si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I (Declaración Inicial), no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, el servidor público quedará suspendido por el periodo de quince días naturales, y si transcurren otros treinta días más a partir de dicha suspensión, y el servidor público persiste en la omisión de la presentación en comento, quedará sin efectos el nombramiento respectivo previa declaración de la Secretaría. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración contemplada en la fracción III (Declaración anual).

Por lo que respecta a la Declaración Final, contemplada en la fracción II del citado precepto, establece que para el caso de omisión, sin causa justificada, se inhabilitará al infractor por un año.

Por otra parte, hablando estrictamente de las sanciones por omisión de la presentación de las declaraciones de situación patrimonial, debe mediar una declaratoria de incumplimiento por parte de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, o en su caso, la Contraloría Interna de la Entidad, la cual tiene el carácter de resolución definitiva.

Sobre el particular, resulta aplicable el criterio sostenido por el Poder Judicial de la Federación, en la que se establece lo que a continuación se transcribe:

**DECLARACIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL. LA DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO DE SU PRESENTACIÓN POR LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA.** El artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus fracciones I y III, imponen, respectivamente, a los servidores públicos, la obligación de presentar declaración de su situación patrimonial, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión del cargo y durante el mes de mayo de cada año. Además, precisa que en caso de incumplimiento injustificado de esos supuestos, el nombramiento del funcionario quedará sin efectos, previa declaración de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, encargada de la observancia y aplicación de la ley en consulta. Ahora bien, si el numeral mencionado en forma categórica preceptúa que en caso de incumplimiento se procederá a dejar sin efectos el nombramiento del funcionario, exigiendo como único requisito para la aplicación de esta hipótesis, que propiamente constituye una sanción administrativa, aun cuando no esté entre las previstas en el artículo 53 del ordenamiento jurídico referido, pues desde luego el incumplimiento de la obligación conlleva una responsabilidad que es la declaratoria de incumplimiento por parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, resulta claro que cumplida la hipótesis, la imposición de la sanción sólo es una consecuencia necesaria de ésta y, por tanto, dicha declaratoria de incumplimiento constituye una resolución definitiva, dado que emitida ésta ipso facto trae consigo la destitución del funcionario, al dejarse sin efecto su nombramiento, pues habiendo establecido la ley tal sanción, la dependencia donde presta el servicio el funcionario, una vez comunicada

SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN  
ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
SAN JUAN, P.R.

esa declaratoria, en acatamiento al artículo en estudio, deberá proceder a dejar sin efecto el nombramiento del funcionario incumplido. (Novena Epoca. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Octubre de 1997, Tesis: IV.3o.12 A, Página: 735).

Asimismo, es necesario marcar la diferencia de las sanciones aplicadas por omisión en la obligación de referencia, y su presentación extemporánea.

Las sanciones por omisión en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial, ya sean inicial, final o anual, se encuentran expresamente señaladas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, consistentes en la suspensión, y de ser el caso, en el cese del nombramiento del servidor público de que se trate, respecto de las declaraciones iniciales y anuales, y en la inhabilitación por un año para desempeñar cualquier cargo, empleo o comisión en el servicio público para la omisión de la presentación de la declaración final.

En consecuencia, la Secretaría no se encuentra en posibilidades de agravar o atenuar la sanción, independientemente de los factores que hayan dado lugar al incumplimiento de la obligación por parte del servidor público.

Por lo que respecta a la presentación extemporánea, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo sí cuenta con la libertad a que se refiere el párrafo precedente, toda vez que no existe sanción expresa en la ley para el caso de que se actualice dicho supuesto.

En este caso, la Secretaría deberá atender a los criterios sancionadores contemplados en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual establece en su artículo 53 lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el

servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

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

De lo anterior se deduce que, dada la diversidad de sanciones administrativas contempladas en la Ley, así como a los distintos niveles de gravedad que implican las mismas, la Secretaría, o en su caso la Contraloría Interna, deben atender a los diversos elementos aportados en el procedimiento a que se refiere el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y a su vez, valorar los mismos, a fin de aplicar una sanción proporcional a la falta cometida, aplicando los criterios contenidos en el artículo 14 del citado ordenamiento, el cual establece lo que a continuación se transcribe:

**"ARTICULO 14.-** 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 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal."

Por lo que se refiere a las autoridades facultadas para imponer las sanciones correspondientes, en términos de la Exposición de Motivos de la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 31 de diciembre de 1982, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (ahora Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo) es la "...autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias..."<sup>2</sup>

Por otra parte, tenemos a las Contralorías Internas, las cuales fueron concebidas en el actual sistema de responsabilidades de los servidores públicos, como los órganos administrativos que, como parte la estructura de las dependencias, deberían llevar a cabo las funciones de vigilancia, control y aplicación de las sanciones por la responsabilidades en que incurrieran los servidores públicos.

Estos órganos se encuentran regulados en los artículos 37, fracciones III, VIII y XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así

---

<sup>2</sup> Exposición de Motivos de la Iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 31 de diciembre de 1982.

como en el 4o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Al respecto, el artículo 4o. del ordenamiento referido en el párrafo precedente establece que para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

Asimismo, cabe destacar que las facultades de las autoridades citadas para sancionar a los servidores públicos, prescribirán en el término de 3 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. Lo anterior, en términos de lo dispuesto por el artículo 34 de la Ley de la materia.

Por lo que hace a la intención del legislador, de regular adecuadamente la supervisión respecto del haber patrimonial de los servidores públicos, la ya antes mencionada Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos, dispone, en su última parte, lo siguiente:

**"...Por último, la Iniciativa recoge la preocupación de reglamentar una práctica muy arraigada que resulta fuente de corrupción y atenta contra la imparcialidad del buen servicio público, por eso prohíbe que los servidores públicos reciban dádivas u obsequios de personas vinculadas con las facultades de que están investidos, a fin de acabar con esa vieja práctica que deteriora la dignidad del servicio público. La violación a ese precepto se equipara al cohecho..."**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

En efecto, el principal objetivo de supervisar el haber patrimonial de los servidores públicos, consiste en eliminar cualquier posible fuente de corrupción dentro del sistema de la Administración Pública, ya sea federal, ya sea local.

No obstante que existe una gran variedad de conductas que pudieran adoptar los servidores públicos, revestidas de alguna responsabilidad de carácter administrativo, considero que la más común entre ellas, e incluso con alcances de tipo penal, por estar tipificada tanto en el Código Penal Federal, como en el Código Penal para el Distrito Federal es el *enriquecimiento ilícito*, el cual se regula en el artículo 224 de ambos ordenamientos, y que establece lo que a continuación se transcribe:

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

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

Al que cometa en beneficio de enriquecimiento ilícito se le impondrán las siguientes sanciones:

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

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

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos."

Lo anterior, en virtud de que dada la naturaleza de algunos cargos dentro del servicio público, sobre todo los que guardan relación con la administración de recursos públicos, existe la posibilidad de desviar los mismos, a fin de acrecentar el patrimonio del propio servidor público

Del citado precepto, se desprende que el acreditamiento del aumento de patrimonio, o legítima procedencia de bienes sobre los cuales el servidor público se conduzca como dueño, será en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, situación que se traduce en las declaraciones de situación patrimonial a que se encuentran obligados a presentar los servidores públicos.

De esta manera, dejamos en claro que uno de los principales objetivos del registro patrimonial de que se trata, consiste en prevenir conductas que lleven al servidor público al supuesto del delito de enriquecimiento ilícito.

#### **4. Análisis del Artículo 37 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Propuesta para su Reforma.**

A efecto de estar en posibilidad de analizar el precepto de que se trata, cabe señalar que el artículo 37 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece lo que a continuación se transcribe:

**"ARTICULO 37.-** La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

- I. Declaración inicial, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión con motivo del:
  - a) Ingreso al servicio público por primera vez;
  - b) Reingreso al servicio público después de sesenta días naturales de la conclusión de su último encargo;
  - c) Cambio de dependencia o entidad, en cuyo caso no se presentará la de conclusión.
- II. Declaración de conclusión del encargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión, y
- III. Declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año.

La Secretaría podrá solicitar a los servidores públicos una copia de la declaración del Impuesto Sobre la Renta del año que corresponda, si éstos estuvieren obligados a formularla o, en su caso, de la constancia de percepciones y descuentos que les hubieren emitido las dependencias o

entidades, la cual deberá ser remitida en un plazo de tres días hábiles a partir de la fecha en que se reciba la solicitud.

Si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, se suspenderá al infractor de su empleo, cargo o comisión por un período de quince días naturales.

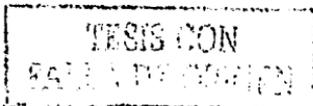
En caso de que la omisión en la declaración continúe por un período de treinta días naturales siguientes a la fecha en que hubiere sido suspendido el servidor público, la Secretaría declarará que el nombramiento o contrato ha quedado sin efectos, debiendo notificar lo anterior al titular de la dependencia o entidad correspondiente para los fines procedentes. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración a que alude la fracción III.

El incumplimiento a lo previsto en el párrafo anterior, por parte del titular de la dependencia o entidad, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de Ley.

Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a que se refiere la fracción II, se inhabilitará al infractor por un año.

En la imposición de las sanciones a que se refiere este artículo deberá sustanciarse el procedimiento administrativo previsto en el artículo 21 de la Ley.

El servidor público que en su declaración de situación patrimonial deliberadamente faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar en términos de la Ley, previa sustanciación del procedimiento a que se refiere el artículo 21, será suspendido de su empleo, cargo o comisión



por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, y cuando por su importancia lo amerite, destituido e inhabilitado de uno a cinco años, sin perjuicio de que la Secretaría formule la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público para los efectos legales procedentes."

Sobre el particular, por lo que se refiere a las tres fracciones enunciadas en dicho precepto, ya hemos estudiado los tipos de declaraciones patrimoniales de los servidores públicos existen, sin embargo el análisis materia del presente apartado estará enfocado no tanto a la fuente de la responsabilidad, sino a la sanción que conlleva la misma.

En efecto, como se desprende del citado artículo, las sanciones para la omisión de la presentación de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos se señalan en la Ley de una manera tasada, es decir, existe sanción expresa para cada una de las omisiones, consistentes en la suspensión, y en su caso cesación de los efectos del nombramiento del servidor público en el caso de la declaración inicial, y anual; y la inhabilitación por un año del servidor público responsable, para desempeñar cualquier cargo, empleo o comisión en el servicio público, cuando se trate de la declaración final.

Asimismo, es de señalarse que el presente trabajo tiene como objeto de atención, principalmente, esta última sanción, toda vez que en el caso de las fracciones I y III, al existir un vínculo entre el servidor público y el órgano donde lo desempeñe, puede el Estado ejercer cierta presión sobre sus subordinados para presentar sus declaraciones, a través de recordatorios, oficios, comunicados, etc., pero en el caso de la declaración final, la relación laboral administrativa entre el órgano del Estado en donde se prestaba el servicio público y el servidor, deja de existir, razón por la cual se establece como sanción la inhabilitación, cuyos efectos trascienden a toda la Administración Pública, no así el caso del cese de los efectos del nombramiento, de aplicación únicamente en el órgano del Estado en donde se presta el servicio.

Por otra parte, desde mi muy particular punto de vista, la inhabilitación por la omisión de la declaración final de situación patrimonial resulta obsoleta cuando se pretende llevar a la práctica, toda vez que nuestro derecho disciplinario no establece una diferencia jurídicamente definida entre la omisión y la presentación extemporánea de dichas declaraciones.

Claro está que la omisión consiste en la no presentación de dichas declaraciones, y la presentación extemporánea implica el cumplimiento de la obligación contemplada en el precepto de referencia, aunque fuera del tiempo otorgado por la Ley para hacerlo; sin embargo, en la práctica nos encontramos con la problemática consistente en que dicha extemporaneidad en el cumplimiento de la obligación no tiene limitante alguna, pues si un servidor público que ya ha sido citado a un procedimiento administrativo de responsabilidades por la omisión en la presentación de su declaración patrimonial, la presenta de manera extemporánea, automáticamente quedan sin efectos las sanciones previstas en el artículo 37 de la citada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, según la declaración de la que se trate, y se impondrá únicamente una sanción que atenderá a la valoración de los medios probatorios aportados, que no dará más lugar que a un apercibimiento o amonestación, según sea el caso.

En virtud de lo anterior, considero necesario que se creen esas limitantes en la extemporaneidad, estableciendo un nuevo término después del cual, no obstante se presente extemporáneamente la declaración patrimonial correspondiente, **se considere omisión en términos de la Ley de la materia.**

En efecto, al establecer dicha limitante se evitarían las conductas tendientes a la comisión del delito de enriquecimiento ilícito, ya mencionado, y como se ha visto con anterioridad, ese es precisamente uno de los principales objetivos de las multicitadas declaraciones patrimoniales. Esto es así, toda vez que un servidor público cuyo objetivo fuese el acrecentar su patrimonio en detrimento del patrimonio del Estado, es posible que en un lapso de tiempo considerable, fuese capaz de manipular transacciones, desvíos de fondos, ocultándolo con registros falsos, y un sin número de actividades tendientes a ocultar su ilícito, teniendo oportunidad de realizar las operaciones necesarias para lograrlo, y en

consecuencia, la oportunidad de elaborar una declaración ficticia en la que se reflejara un realidad distinta respecto de su haber patrimonial.

Es por lo antes expuesto que con el presente trabajo, propongo una reforma al artículo 37 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que si bien, no implica muchos cambios en el precepto actual, generaría diversas consecuencias jurídicas favorables en la actual Administración Pública. Al respecto, dicha propuesta consiste en la adición de un séptimo párrafo, el cual estableciera lo que a continuación se transcribe:

**"... Transcurrido el plazo establecido en la fracción II, el servidor público contará con un plazo igual para presentar su declaración de manera extemporánea, sin perjuicio de las sanciones a que se hiciere acreedor, después del cual, no obstante su presentación, se considerará como omisión para los efectos de esta Ley."**

Con dicha propuesta, pretendo establecer un parámetro de la extemporaneidad para los efectos de las declaraciones de situación patrimonial, y evitar con ello el abuso por parte del servidor público en la interpretación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su beneficio.

##### **5. Excluyentes de Responsabilidad en la Presentación de las Declaraciones de Situación Patrimonial.**

No obstante lo expuesto en el apartado anterior, es necesario establecer excluyentes de responsabilidad, pues de no hacerlo, la esfera jurídica de los servidores públicos se encontraría severamente agraviada.

Al respecto, cabe comentar que dichos excluyentes ya se encuentran previstos en la Ley, precisamente al establecer el artículo 37 de la ley de la materia, que la inhabilitación por un año procederá en los casos de omisión sin causa justificada de la presentación de la declaración final de situación patrimonial, por lo que al ser mi propuesta únicamente un complemento para dicho, por ende se hace extensiva dicha excepción a mi propuesta.

Por otra parte, no podemos pasar por desapercibido el hecho de que la justificación por parte del servidor público, es otra cuestión que no se encuentra debidamente regulada, pues no se establece si dicha justificación puede ser presentada directamente al órgano de control interno encargado del registro patrimonial de la dependencia o entidad, o deba este último proceder inmediatamente contra el servidor público, el cual deberá acreditar los elementos de su justificación dentro del procedimiento administrativo.

Por mi parte, considero que podría el servidor público justificar su incumplimiento directamente ante el órgano de control interno, siempre que no haya sido citado a comparecer ante la autoridad competente en un procedimiento administrativo instaurado en su contra por esa causa, pues en ese caso, el servidor público deberá aportar los elementos de prueba necesarios para acreditar debidamente que su omisión encontró su origen en causas justificadas.

## CONCLUSIONES

1. El Registro Patrimonial a cargo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo tiene como principal objeto, regular la estabilidad en el haber patrimonial de los servidores públicos, es decir, tiene una función controladora, que sirve para detectar alteraciones notorias en el historial del patrimonio del servidor público, del cual pudiesen desprenderse hechos que impliquen responsabilidad por parte del mismo, como lo puede ser la constitución del delito de enriquecimiento ilícito, como ha sido expuesto en el presente trabajo.

En otras palabras, es un sistema gubernamental permanente de control y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos que permite a las autoridades competentes conocer su evolución y detectar probables conductas irregulares o ilícitas en el desempeño de sus empleos, cargos, o comisiones por la notoriedad de riqueza que pudiera ser superior a los ingresos comprobables del servidor público.

Lo anterior, a fin de evitar que los servidores públicos, dadas las facultades de que se encuentran investidos por razón de su cargo, se aprovechen de las mismas en beneficio propio y en perjuicio del Erario Federal, de modo que cumplan debidamente con las obligaciones que su carácter les exige, asumiendo las responsabilidades a que haya lugar en caso de incumplimiento alguno de sus funciones y de las limitaciones de las mismas.

2. Nuestra actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contiene defectos en cuanto a la regulación de las sanciones relativas a la presentación de las declaraciones de situación patrimonial, pues al ser llevadas al campo de acción, específicamente la correspondiente por omisión en el cumplimiento de la declaración final, resulta inaplicable y completamente susceptible de manipulación por parte del servidor público probable responsable, quedando este último en libertad de manejar a sus intereses lo manifestado en las declaraciones en comentario.

En efecto, dicho "control" sobre las declaraciones patrimoniales por parte del servidor público se traduce en que este último pudiera manipular a su propia conveniencia los tiempos de retraso en la presentación de la declaración, a fin de crear una situación patrimonial virtual o ficticia, de manera alterna a su realidad jurídica patrimonial, presentando así ante la entidad o dependencia de que se trate, una declaración que no reflejase la verdadera situación económica del propio servidor.

En razón de lo anterior, se propone la adición de un párrafo al artículo 37 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el que se prevea un segundo plazo, transcurrido el cual, no obstante se presentase extemporáneamente la declaración final de situación patrimonial, para efectos de la ley de la materia se considere como omisión, aparejada así de los efectos jurídicos correspondientes, como lo es el caso de la sanción establecida en el propio artículo 81 del citado ordenamiento.

Con esto se pretende cerrar el margen de acción del servidor público que, teniendo el tiempo que considere necesario, y obviamente obrando de mala fe, pudiese manipular a conveniencia de sus propios intereses, las manifestaciones vertidas en dicha declaración, realizando diversos actos que permitiesen ocultar la realidad material de su situación patrimonial, mientras que su declaración únicamente permitiría visualizar un realidad distinta o distorsionada.

3. Al hablar de una reforma como la que nos ocupa, es menester aclarar que se trata de una medida preventiva, a fin de evitar las conductas de ciertos servidores públicos que pudieran pretender aprovechar la situación, sin embargo, no se debe perder el enfoque de apreciación hacia el servicio público.

En efecto, al ser ésta una medida preventiva, únicamente se encuentra dirigida a aquellos servidores públicos que en su caso, se encuadrasen en el supuesto planteado, y no a todos los servidores públicos de la Administración Pública.

En consecuencia, se plantean de igual forma las excluyentes de responsabilidad para los casos en que dicha omisión o presentación extemporánea, según se trate del caso, se encuentre debidamente justificada.

En efecto, aún cuando pareciera que la reforma que se propone en el presente trabajo se encuentra dotada de una extrema rigidez, al establecer como excluyente la posibilidad de que el servidor público presunto responsable, ya iniciado un procedimiento de responsabilidad en su contra, al ejercer su derecho de audiencia, haga del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo la causa justificada que en su caso hubiese tenido para presentar de manera extemporánea su declaración de situación patrimonial, presentando las pruebas necesarias para acreditar tal circunstancia, se desprende que la norma es un tanto flexible, preservando los derechos del servidor público consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como lo son los contenidos en los artículos 14 y 16, consistentes en la legalidad y la garantía de audiencia, entre otros.

Al respecto, resulta aplicable el siguiente criterio sostenido por el Poder Judicial de la Federación:

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

las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado. (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Diciembre de 1995, Tesis: P./J. 47/95, Página: 133).

Amparo directo en revisión 2961/90. Ópticas Devlyn del Norte, S.A. 12 de marzo de 1992. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1080/91. Guillermo Cota López. 4 de marzo de 1993. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Amparo directo en revisión 5113/90. Héctor Salgado Aguilera. 8 de septiembre de 1994. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo directo en revisión 933/94. Bliit, S.A. 20 de marzo de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1694/94. María Eugenia Espinosa Mora. 10 de abril de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot."

De conformidad con lo anterior, se puede observar que las reformas propuestas en el presente trabajo no resultan violatoria de las garantías constitucionales, precisamente por conceder al servidor público presunto

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

responsable la facultad de una debida defensa, aportando las pruebas necesarias que en su favor quisiera aportar.

De esta manera, el resultado de dicho procedimiento quedaría sujeto a las pruebas ofrecidas por las partes, así como a la valoración que de las mismas se realice, prevaleciendo así el estado de igualdad procesal entre las partes.

Ahora bien, cabe destacar que actualmente, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece de igual forma excluyentes de responsabilidad para los casos en que el servidor público que omite presentar su declaración de situación patrimonial, acredite causa justificada para su proceder; sin embargo, Ortiz Soltero en su obra "Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos" señala que dicho ordenamiento no determina cuáles son las causas que pudieran justificar dicha omisión, ni señala a criterio de qué autoridad quedará su interpretación, aún cuando en este último caso, se entiende que las autoridades competentes para tales efectos son la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como los órganos de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y el Consejo de la Judicatura Federal en el ámbito de sus respectivas competencias.

Al respecto, considero que no existe necesidad de fijar las causas de justificación de manera tasada, en virtud de la amplitud de posibilidades que existen al respecto. Por el contrario, al dejar abierto dicho ámbito de justificación, la procedencia o improcedencia de la justificación de la omisión, y presentación extemporánea de conformidad con mi propuesta, queda completamente a los criterios de apreciación de las autoridades que en su caso conozcan del asunto en cuestión, otorgando mayor flexibilidad al procedimiento.

Lo anterior, sin perjuicio de que, como ya se había mencionado con anterioridad, se presenten las pruebas correspondientes que acrediten la existencia de causas de justificación para el incumplimiento de las obligaciones en comento.

## BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel, "*Teoría General del Derecho Administrativo*", Editorial Porrúa, México, 1993.

Acosta Romero, Miguel, "*Compendio de Derecho Administrativo*", Editorial Porrúa, México, 1998.

Arteaga Nava, Elisur, "*Derecho Constitucional*", Editorial Oxford University Press, México, 1999.

Cárdenas, Raúl F., "*Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*", Editorial Porrúa, México, 1982.

Castrejón García, Gabino Eduardo, "*Derecho Administrativo Mexicano*", Tomos I y II, Editorial Cárdenas, México, 2000.

Castrejón García, Gabino Eduardo, "*Derecho Procesal Administrativo*", Editorial Cárdenas, México, 2001.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "*Elementos de Derecho Administrativo*", Editorial Limusa, México, 1999.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "*Elementos de Derecho Administrativo, 2º Curso*", Editorial Limusa, México, 1999.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "*El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*", Editorial Porrúa, México, 1999.

Fraga, Gabino, "*Derecho Administrativo*", Editorial Porrúa, México, 1999.

Gomez Lara, Cipriano "*Teoría General del Proceso*", Editorial Oxford, México, 1994.

Jellinek, Georg. "*Teoría General del Estado*", Editorial Albatros, Buenos Aires, 1981.

Ortiz Reyes, Gabriel "*El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal*", Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

Ortiz Soltero, Sergio Monserril, "*Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*"; Editorial Porrúa, México, 1999.

Pérez Carrillo, Agustín, "*La Responsabilidad Jurídica*"; UNAM, México, 1979.

Ríos Elizondo, Roberto, "*El Acto de Gobierno*"; Editorial Porrúa, México, 1975.

Sáenz, Carlos María, "*La Responsabilidad Administrativa del Funcionario*"; Buenos Aires, 1951.

Sayagués Laso, Enrique, "*Tratado de Derecho Administrativo*"; Tomo I, Montevideo, 1980.

Serra Rojas, Andrés, "*Derecho Administrativo*"; Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1993.

Serra Rojas, Andrés, "*Teoría del Estado*"; Editorial Porrúa, México, 1990.

Universidad Iberoamericana, "*El Régimen Jurídico Aplicable a la Responsabilidad Política y Administrativa de los Servidores Públicos*"; México, 1987.

Material de Consulta:

Burgoa Orihuela, Ignacio, "*Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*"; Editorial Porrúa, México, 1998.

De Pina, Rafael, "*Diccionario de Derecho*"; Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN