



CENTRO UNIVERSITARIO
INDOAMERICANO

Conocer para Transcender

CENTRO UNIVERSITARIO INDOAMERICANO

INCORPORADA A LA UNAM, CLAVE 8909-09

**LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y
EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

HECTOR FERNANDO MORAN CARROUCHE

ASESOR: DR. GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA.

TLALNEPANTLA, EDO. DE MÉX.

2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

“Encomienda a Dios tus obras, y tus pensamientos serán afirmados”

A DIOS.

Por haberme permitido llegar hasta este punto y haberme dado salud para lograr mis objetivos, además de su infinita bondad y amor.

A MI PADRE.

Héctor René Moran de Con, por haberme apoyado en todo momento, por sus consejos, sus valores, por la motivación, constante que me ha permitido ser una persona de bien, pero más que nada, por su amor.

A MI MADRE.

Aunque este lejos, gracias por los ejemplos y consejos de perseverancia y constancia que me has infundado siempre, por el valor mostrado para salir adelante y por tu infinito amor.

A MIS HERMANOS.

Luis y Rafael, porque siempre he contado con ustedes para todo, gracias por la confianza que siempre nos hemos tenido; por el apoyo y amistad
¡Gracias!

A MI NOVIA.

Melisa Ibáñez Cervantes, a quien le debo mucho en la vida, y le agradezco el cariño, la comprensión, la paciencia, el apoyo y el amor que me has brindado. Gracias por seguir luchando por nuestro sueño. Te Amo mi amor.

A MI ASESOR.

Dr. Gabino Eduardo Castrejón García, por sus enseñanzas, su tiempo e interés, no solo por la culminación de este trabajo, sino a lo largo de toda la Licenciatura.

.

A MIS MAESTROS.

Gracias por su tiempo, por su apoyo así como por la sabiduría que me transmitieron en el desarrollo de mi formación profesional

.

A MIS FAMILIARES.

Gracias a todos mis familiares que directamente me impulsaron para llegar hasta este lugar, me resulta muy difícil poder nombrarlos en tan poco espacio, y en especial a mi tío Licenciado Alfredo Miguel Morán Moguel, por haberme dado la oportunidad y confianza que me ha dado.

A MIS COMPAÑEROS DE TRABAJO Y AMIGOS.

Gracias por su tiempo, por su apoyo, dedicación, así como por la sabiduría que me ha transmitido para el desarrollo de mis actividades laborales, en especial al Licenciado Paul Esponda Estrada, así como a Emy Serrano y Paola Serrano.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I FUNCIÓN PÚBLICA	
1.1.- Concepto	4
1.2.- Marco Legal de la Función Pública	7
1.2.1.-Antecedentes legales de la Función Pública	7
1.2.2.- Marco legal de la Función Pública y Bases Constitucionales	8
1.3.- Tipos de Función Pública	11
1.3.1.- Función Legislativa	12
1.3.2.- Función Ejecutiva	18
1.3.3.- Función Judicial	21
1.4.- Poder Público	23
1.5.- Diferencia entre Función Pública y Poder Público	32
CAPITULO II SERVIDOR PÚBLICO.	
2.1.- Concepto	34
2.2.-Elementos	42
2.2.1.- Nombramiento	42
2.2.2.- Regulación de la Relación Laboral	45
2.2.3.- Retribución	46
2.2.4.- Sometimiento al Derecho Público	47
2.3.- Obligaciones del Servidor Público	48
CAPITULO III RESPONSABILIDADES EN QUE PUEDEN INCURRI LOS SERVIDORES PUBLICOS Y SU PROCEDIMIENTO.	
3.1.- Responsabilidades en que pueden incurrir los Servidores Públicos.	58
3.2.1.- Responsabilidad Penal	59
3.2.2.- Responsabilidad Resarcitoria	62
3.3.3.- Responsabilidad Política	67
3.2.- Fuero e Inmunidad	69
3.3.- Servidores Públicos que gozan de inmunidad y fuero	73
3.4.- Declaratoria de Procedencia	74
3.5.- Juicio Político	75
3.5.1.- Concepto	75
3.5.2.- Servidores Públicos sujetos al Procedimiento	77
3.5.3.- Procedimiento del Juicio Político	79
1. Presentación de la denuncia	
2. Órganos de acusación	
3. Jurado de sentencia	

CAPITULO IV RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA (SANCIONES DISCIPLINARIAS).

4.1.- Concepto, Sanción Administrativa, Naturaleza y Características	92
4.2.- Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	96
4.2.1.- Recepción de la queja o denuncia	97
4.2.2.- Admisión de la queja o denuncia	97
4.2.3.- Ratificación de la queja o denuncia	98
4.2.4.- Investigación de la queja o denuncia	99
4.2.5.- Citatorio	100
4.2.6.- Notificación	101
4.2.7.- Audiencia	101
4.2.8.- Resolución.	102
4.3.- Tipos de Responsabilidad Administrativa	103
4.3.1.- Apercibimiento y Amonestación	103
4.3.2.- Suspensión	110
4.3.3.- Destitución del Puesto	111
4.3.4.- Sanción Económica	111
4.3.5.- Inhabilitación Temporal	113
4.4.- Medios de Defensa	126
4.4.1.- Recurso de Revocación	126
4.4.2.- Juicio Contencioso Administrativo	128
4.4.3.- Amparo Administrativo	132
4.4.4.- Amparo Indirecto	144
4.4.5.- Amparo Directo	147

CAPITULO V FALTA DE REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR LO QUE HACE AL PRESIDENTE.

5.1.- Sistema Presidencial	151
5.2.- Requisitos para ser Presidente	153
5.3.- Nombramiento y Remoción	156
5.4.- Facultades y Obligaciones del Presidente	158
5.4.1.- Materia Legislativa	158
5.4.2.- Materia Militar	159
5.4.3.- Política Exterior	159
5.4.4.- Materias Específicas	160

Propuesta: La Regulación de la Responsabilidad Administrativa en nuestro Régimen Jurídico Constitucional por lo que hace al Presidente de la República.	174
--	-----

CONCLUSIONES	177
--------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	
--------------	--

INTRODUCCIÓN.

Esta tesis, tiene como objeto primordial hacer un estudio de lo que es la figura del servidor público en nuestro país con lo que respecta a la figura del Presidente de la República.

Con este trabajo se pretende demostrar la necesidad de regular en nuestro régimen jurídico constitucional la responsabilidad administrativa en que puede llegar a incurrir el Presidente de la República por actos u omisiones que realice durante su mandato.

En nuestro país el sistema de gobierno es presidencial, es decir, recae sobre la figura del Presidente, el cual es reconocido de acuerdo a sus características como cualquier otro servidor público. Por lo tanto debería estar sujeto a un régimen de responsabilidad administrativa, ya que de lo contrario, se podría dar el caso de que el titular del Ejecutivo quedara impune al cometer actos u omisiones contrarias a la ley en ejercicio de sus funciones.

Así mismo se pretende exponer, que en la actualidad no hay procedimiento alguno para fincarle una responsabilidad administrativa al titular del Ejecutivo, ya que de acuerdo al artículo 108 de nuestra Constitución, el Presidente de la República solo podrá ser acusado por traición a la Patria y por delitos graves del orden común. Y aquí es donde comienza nuestro estudio, ya que siendo el Presidente un servidor público, ¿Por qué no se le puede fincar alguna responsabilidad administrativa?

En el capítulo primero, abordaremos lo que es la función pública, el poder público y sus diferencias, así como sus bases constitucionales.

En el capítulo segundo, analizaremos todo lo relacionado al servidor público, iniciando con su concepto, elementos y el sometimiento de éste al derecho público, así como sus obligaciones derivadas de Ley.

En el capítulo tercero, abordaremos la responsabilidad política y penal de los servidores públicos investidos de inmunidad, analizando el juicio político y el procedimiento de declaratoria de procedencia.

El capítulo cuarto estará destinado al sistema jurídico de responsabilidad administrativa, en el cual analizaremos el procedimiento administrativo que se aplica cuando existe alguna de las sanciones disciplinarias establecidas en la ley de la materia. Asimismo, estudiaremos las autoridades competentes para conocer de este procedimiento, así como de las sanciones administrativas previstas para los servidores públicos; y finalizando este capítulo con el estudio de los medios de defensa que pueden oponer los servidores públicos que se vean afectados por las resoluciones sancionadoras.

Por último el capítulo quinto, en este capítulo nos enfocaremos a la investidura presidencial. Analizaremos el sistema de gobierno de nuestro país, así como los requisitos para ser Presidente de la República, como así también sus facultades y obligaciones que se encuentran reguladas en nuestra Constitución Política, concluyendo con la presente investigación, la necesidad que existe en nuestro derecho positivo de

establecer los lineamientos de regulación de la responsabilidad administrativa por lo que hace al titular del Ejecutivo, para evitar así la impunidad en nuestro país.

CAPITULO I

FUNCION PÚBLICA.

1.1 CONCEPTO.

Para iniciar con el estudio y desarrollo de este trabajo de investigación, es necesario comprender lo que es la función pública en nuestro sistema jurídico mexicano.

Cabe mencionar que toda organización administrativa requiere de personas físicas que asuman un papel de servidores públicos, esto con la necesidad de atender los fines o propósitos del Estado.

La función pública, analizándola desde un sentido objetivo, podríamos definirla como “*el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores*”. En cuanto a un sentido subjetivo podríamos definirla como el “*conjunto de Servidores o empleados de una determinada Administración Pública.*”¹

Otro concepto que nos proporciona la Doctrina sobre la función pública, “*es el régimen jurídico aplicable al personal administrativo y que por lo consiguiente es el*

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM Sistema Presidencial Mexicano, Algunas Reflexiones, México, UNAM, 1988, Pág. 329

conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores públicos.”²

Visto lo anterior, podríamos deducir que la función pública, es la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores que realizan actividades públicas, servicios administrativos o servicios públicos. Esta separación conceptual no libera a la función pública con su objetivo que es el de servicio.

Es necesario señalar que no toda persona que presta algún servicio al Estado forma parte de la función pública, ya que el Estado no parece tener alguna barrera o impedimento para realizar cualquier actividad que le interese o que se vea obligado a obtener los servicios de personas a través de distintas formas jurídicas, esto sin incorporarlas a su servicio como sus trabajadores.

Indudablemente para referirnos al régimen de la función pública, tenemos que abarcar la figura del servidor público. El Diccionario Jurídico Mexicano, nos define al servidor público como: *“Un servidor del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquel y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando.”³*

Por lo que respecta a la Doctrina, desde Teodosio Lares, hasta los administrativistas de nuestro tiempo, se ha recalcado la tajante distinción entre servidores públicos y empleados públicos.

² Castrejón García,, Gabino Eduardo, Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, Ed. Cárdenas, Primera Edición, México 2003,Pág. 117

³ Diccionario Jurídico Mexicano, Ed Porrúa, 1ª Edición, México 1985 Pág. 1500.

La distinción entre éstos, es por la naturaleza de sus funciones y debido a que la designación de los servidores públicos y su revocación del cargo corresponde únicamente al Ejecutivo Federal, ya que estos pueden ser removidos en cualquier tiempo, y por lo consiguiente el ejercicio de sus funciones no es permanente; en cambio tratándose de los empleados públicos son meros auxiliares que únicamente ejecutan el régimen jurídico de sus relaciones con el Estado, esto les garantiza una estabilidad en el empleo, y en cuanto a su remoción se da por los supuestos de incumplimiento a través de los cuales la ley considera que debe darse por terminada dicha relación.

El servidor público es *“aquella persona física que expresa y participa en la formación y ejecución de la voluntad del estado.”*⁴ Es decir, que es el medio a través del cual el Estado ejecuta todas las actividades por cuya naturaleza le corresponden.

Asimismo las características que debe cubrir un servidor público son las siguientes:

- ✓ Una designación legal: Esto es que deben ser designados conforme a derecho, ya sea por disposición inmediata de la ley, por elección popular o por nombramiento.
- ✓ Un carácter de permanencia: Que debe de existir una duración constante en el puesto.
- ✓ El ejercicio de la función pública que le da poderes propios: Es decir que durante el tiempo que ejercitan su función tendrán los derechos y obligaciones inherentes al cargo.

⁴ Castrejón García, Gabino Eduardo, Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, Editorial Cárdenas, 1 Edición, México 2003, Pág. 117.

- ✓ Su carácter representativo del Estado: Que son representación del estado ante la sociedad y cuyo objetivo principal es la satisfacción de las necesidades colectivas.

Por otra parte el Doctor Serra Rojas Andrés, señala que *“los puestos públicos han sido creados respondiendo a un interés público, para satisfacer necesidades públicas y en general para realizar los fines del Estado asignados a sus órganos, lo cual no obsta para que algunas instituciones oficiales se rijan por la Ley Federal del Trabajo.”*⁵

Visto lo anterior, podemos concluir que la función pública es la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores, quienes realizan una actividad pública, servicios administrativos o servicios públicos, cuya finalidad está encaminada a la realización de los objetivos fundamentales del Estado, y que dicha función recae en los tres poderes que nos rigen y que nos gobiernan, que son el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

1.2.- MARCO LEGAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

1.2.1.- Antecedentes legales de la Función Pública.

Para seguir con el estudio de la función pública es necesario abordar sus lineamientos legales, para así tener un mayor entendimiento sobre esta figura, la cual tuvo como primer régimen legal el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial el 5 de diciembre de 1938, el cual

⁵ Serra Rojas Andrés, citado por Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Pág. 363.

hizo justa la aplicación de la fracción II del artículo 89 de la Constitución Política, el que nos menciona que dentro de las facultades del Presidente de la República se encuentran el nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; texto que no evitó la inseguridad en el empleo público.

Más tarde, sin suprimir esa fracción, se reformó el artículo 123 constitucional, para adicionar las bases jurídicas de los trabajadores al servicio del Estado con un apartado B, reforma que se publicó el 5 de diciembre de 1960, de donde surgió la ley reglamentaria de dicho apartado denominada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), la cual fue publicada el 28 de diciembre de 1963 y se encuentra vigente en la actualidad, y en la cual establece que trabajador: *"es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, no obstante lo cual, excluye de su concepto y régimen a los trabajadores de confianza, tutelando sólo a los de base, que tiene por inamovibles."*⁶

1.2.2 Bases Constitucionales y Régimen Legal.

Es importante recalcar que el régimen legal de la Función Pública Federal vigente, es precario e injusto por desigual o discriminatorio, porque deja en el más completo desamparo al personal de confianza, formado no sólo por los titulares de los

⁶ Artículo 3º, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Órganos de los primeros niveles de la Administración, sino a una inmensa mayoría de empleados y servidores públicos, esto debido a que cada seis años se da el cambio de poder, esto ocasiona que dichos puestos sean removibles perjudicando así a una de las características del servidor público, que es la de carácter de permanecía.

Esta situación es la misma que prevalecía antes del Estatuto de 1938, y que describe el Doctor Andrés Serra Rojas, que sería hoy aplicable en los siguientes términos: *"Cada renovación del Ejecutivo Federal significaba una renovación general del personal administrativo, el cual no gozaba de ningún derecho para permanecer en sus puestos. Esta situación creaba problemas graves por la necesidad que tenía el personal nuevo de ir conociendo y preparándose en la marcha de los asuntos administrativos. No siempre el personal que llegaba era más apto que el personal que se iba. Se creaban casos de notoria injusticia y grave perjuicio a los servicios públicos."*⁷

Por otra parte el Artículo 123 de la Constitución General de la República en su apartado B, pacta el régimen laboral entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Para tener una mayor comprensión de esto, comenzaremos por definir lo que es trabajador. Trabajador es: *"la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado"*. Asimismo entenderemos por trabajo *"toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio."*⁸

⁷ Serra Rojas Andrés, citado por Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Pág. 354

⁸ Artículo 8 Ley Federal del Trabajo.

Por otra parte el artículo 2 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), establece que para efectos de esta ley se entiende por trabajador a *“toda persona que preste sus servicios a las entidades y organismos mencionados, mediante designación legal, en virtud del nombramiento siempre que sus cargos, sueldos o salarios estén consignados en los presupuestos respectivos, o por estar incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales conforme a los tabuladores vigentes. No se consideraran como trabajadores a las personas que presten sus servicios a las entidades y organismos públicos mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios.”*

Con esto podemos concluir que trabajador es toda persona física, que presta a otra persona física o moral, un trabajo personal subordinado, entendiéndose por trabajo cualquier actividad humana, intelectual o material realizada por el trabajador.

Los trabajadores que desempeñan alguna actividad dentro del Estado, se les confiere la calidad de servidor público, esto en base al artículo 108 de nuestra Constitución, la cual nos menciona que se les otorga la categoría de servidor público a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los servidores y empleados, que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, en el Distrito Federal, o en el Instituto Federal Electoral, los cuales serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Por otra parte el artículo 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado establece lo siguiente: *“Quedan excluidos del régimen de esta ley los Trabajadores de confianza, los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.”*

Es irrefutable que el régimen jurídico que existe en la Función Pública tiene como fuente primordial el servicio público, esto se desglosa de nuestra ley fundamental y sus disposiciones reglamentarias que analizaremos más adelante.

1.3 TIPOS DE FUNCIÓN PÚBLICA.

Con lo anteriormente analizado, la función pública es la actividad encaminada a realizar los objetivos fundamentales del Estado, esto a través de los servidores públicos, en base a esto y de acuerdo a nuestra Carta Magna es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación en donde el pueblo va ejercer su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, que para su ejercicio se dividen en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, y en los cuales no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, a excepción del Poder Ejecutivo.

Observando lo anterior, podemos concluir que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, del cual dimana todo poder público y se instituye para beneficio de éste, quien además tiene el derecho inalienable de alterar o modificar en todo tiempo la forma de su gobierno y que el pueblo va a ejercer su soberanía por medio de los Poderes de la Unión.

Podemos determinar que la función pública se divide en tres tipos, que son: la Función Legislativa, Judicial y Ejecutiva las que analizaremos a continuación.

1.3.1.- Función Legislativa.

La Función Legislativa es llevada a cabo por el Poder Legislativo, el cual es un órgano fundamental de la democracia constitucional, está integrada por representantes de la nación, cuya naturaleza representativa podría ser expresada como la voz del pueblo en los asuntos públicos.

El Poder Legislativo está conformado por el Congreso de la Unión, en este cuerpo colegiado se intenta traducir las inquietudes y anhelos de la sociedad, se deliberan aspectos sociales, culturales, políticos y humanos, dichas deliberaciones giran en torno a los grandes temas o incluso a los problemas que conciernen al Estado y a la sociedad.

Las funciones primordiales del Congreso de la Unión se encuentran establecidas en el artículo 73 de la Constitución.

El Congreso de la Unión se encuentra integrado por dos Cámaras; la primera de ellas es la Cámara de Diputados, la cual se encuentra integrada por quinientos diputados, trescientos de ellos son elegidos por el principio de mayoría y doscientos mediante una fórmula de representación proporcional, la cual se define a partir de los votos totales para el partido que representan en una de las cinco divisiones electorales llamadas circunscripciones, estos diputados se encuentran inscritos en una lista propuesta por el partido.

Entre las funciones de la Cámara de Diputados podemos mencionar:

- a).- La función legislativa: Es la atribución fundamental de dictar leyes, reformarlas, derogarlas y darles una interpretación auténtica. Esta función legislativa tiene como primordial propósito adecuar el ordenamiento jurídico a la realidad y la contingencia para cada período de la historia.
- b).- La función presupuestaria: Se le confiere exclusivamente a la Cámara de Diputados. Ésta se encarga de aprobar, previa discusión y negociación, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, propuesto por el Poder Ejecutivo para cada año fiscal. La tarea de los diputados no se queda ahí, pues deben revisar todo el proceso desde su aprobación hasta la revisión de la Cuenta Pública, es decir, el ejercicio real del gasto gubernamental.
- c).- La función jurisdiccional: Es la que permite al Poder Legislativo decidir sobre la validez o invalidez de una acusación a cualquier servidor público de los Supremos Poderes, ya que éstos cuentan con un fuero especial que garantiza que

no pueden ser sometidos a juicio sin el levantamiento previo y expreso de ese fuero.

d).-La función administrativa: La cual cuenta con dos vertientes, la primera concierne a la ratificación o proposición de altos funcionarios públicos. Y la segunda implica la capacidad de los legisladores para diseñar las propias reglas del juego al interior de las cámaras. Estas reglas emanan, en el caso de México, principalmente de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

e).-La función constituyente: Esta función permite a los legisladores la reforma parcial de la norma suprema, es decir, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por obvias razones, este proceso de reforma constitucional implica un proceso legislativo mucho más complejo que cualquier otro. Es necesaria la aprobación de ambas cámaras, de los congresos locales y el decreto presidencial.

f).- El control político: Es una función muy relevante conferida al Poder Legislativo. En especial, esta función responde a la necesidad de dar un equilibrio entre los poderes mediante pesos y contrapesos entre uno y otro, dando así seguimiento al buen ejercicio de los asuntos públicos por parte del Poder Ejecutivo.

Junto con la Cámara de Diputados, se encuentra la Cámara de Senadores, esta cámara está constituida por 128 senadores. Los ciudadanos de cada entidad federativa

escogen dos senadores según el principio de mayoría relativa, un senador surge de la primera minoría en cada una de estas entidades y los 32 legisladores restantes se obtienen por medio del principio de representación proporcional.

Entre las Facultades y atribuciones del Senado de la República tenemos las siguientes:

- 1.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticos que celebre el Ejecutivo de la Unión
- 2.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacional.
- 3.- Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.
- 4.- Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de las mismas, que le someta dicho funcionario.

Por último, pero no menos importante se encuentra la Comisión Permanente, la cual entra en sesión durante los recesos del Congreso de la Unión, estará compuesta de treinta y siete miembros, de los que diecinueve serán diputados y dieciocho senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras en víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones y tiene como facultades y atribuciones:

- 1.- Recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas; a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones.
- 2.- Acordar por sí o por propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso, o de una sola Cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto.
- 3.- Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal.
- 4.- Conceder licencia hasta para treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esta falta.
- 5.- Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles, y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la Ley disponga.
- 6.- Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentados por los legisladores.

A manera de conclusión las funciones del congreso mexicano las podemos clasificar de la siguiente manera, teniendo como base lo anteriormente explicado, de acuerdo a las facultades que constitucional y legalmente corresponden al Congreso de la Unión:

I.- Legislativas	<p>Artículo 71 constitucional.</p> <p>Artículo 72 constitucional.</p>	
II.- Administrativas	<p>Cámara de Diputados</p> <p>Cámara de Senadores</p> <p>Comisión Permanente</p>	<p>Permisos.</p> <p>Licencias.</p> <p>Ratificacione</p> <p>Nombramien</p>
III.- Proceso Jurisdiccional	<p>Juicio Político.</p> <p>Declaración de Procedencia.</p> <p>Remoción del Jefe de Gobierno.</p>	
IV. Proceso de Control.	Artículo 93 Constitucional.	

Las funciones que realice el Congreso de la Unión deberán reflejarse para alcanzar el Estado de Derecho que buscan todos los mexicanos, así como el contrapeso a las facultades del Ejecutivo Federal.

1.3.2.- Función Ejecutiva.

El Poder Ejecutivo desempeña una función central en la construcción, mantenimiento y respeto del sistema nacional de integridad de nuestro país.

En nuestra Constitución Política, se establece que el ejercicio supremo del Poder Ejecutivo de la Unión, se depositara en un solo individuo, que se le denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Esta elección del Presidente será de forma directa y en los términos que disponga la ley electoral, asimismo nos establece como facultades y obligaciones las siguientes:

a).-Función Jurisdiccional: En este tipo de función el presidente podrá nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, a los empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes, a los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército.

Asimismo y para preservar la seguridad nacional, podrá disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente y de la Guardia Nacional, así como declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos.

Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República, dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

Convocara al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente y facilitara al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

b).-Función legislativa y administrativa: Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

El presidente entrará a ejercer su cargo el primero de diciembre y durará 6 años. Según nuestra Constitución el presidente puede ser:

- ✓ Constitucional
- ✓ Interino
- ✓ Provisional
- ✓ Sustituto

Se llama Presidente Constitucional a la persona que ha sido electa por el pueblo para ejercer dicho cargo durante un periodo de seis años. Se dice que el Presidente es interino cuando ha sido nombrado por el congreso constituido en colegio electoral para sustituir al Presidente Constitucional en caso de falta absoluta de este en los primeros años de gobierno. Se llama Presidente provisional al que nombra la comisión permanente, y el presidente sustituto cuando lo nombra el congreso de la unión.

El poder ejecutivo de acuerdo con la Constitución está integrado por dos elementos: el titular del poder ejecutivo o sea el Presidente de la República y el conjunto de Órganos que con él colaboran y están subordinados (secretarías y departamentos).

La elección del Presidente lo hace el pueblo directamente y en los términos que disponga la ley electoral.

En conclusión, podemos decir que el poder Ejecutivo radica en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; y su investidura deriva de la voluntad popular, esto quiere decir que a través de la de la elección popular (soberanía), y como órgano supremo se le confía la función administrativa y que se encuentra con la facultad de nombrar a sus inmediatos colaboradores para el despacho de los diversos ramos de la Administración Pública.

Visto lo antepuesto, analizaremos más adelante que en el caso de que el Presidente de la República incumpliera con alguna de sus obligaciones otorgadas por la Constitución, no existe un procedimiento administrativo por el cual se le pueda entablar una sanción administrativa por lo que hace a este servidor público.

1.3.3.- Función Judicial.

El Poder Judicial de la Federación está encargado de vigilar el cumplimiento de la Constitución y las leyes. Al efecto, preserva que la Constitución sea la ley suprema y que no exista ninguna ley o norma que la contradiga.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el máximo tribunal en México, también resuelve controversias entre la Federación y las entidades federativas.

Asimismo tiene la facultad de declarar la inconstitucionalidad de una ley que sea contraria a nuestra Constitución.

Las principales funciones del Poder Judicial:

- a).- Resolver los litigios entre particulares, cuando se trate de asuntos de competencia federal, así como o los que se suscitan entre los particulares y las autoridades federales.
- b).- Solucionar las controversias originadas por actos o leyes que violen las garantías individuales y, en su caso la protección de la justicia federal a los gobernados contra los abusos de autoridades.
- c).- Dirimir los conflictos entre los Poderes originados por la invasión de un poder a otro, y los conflictos competencias entre los distintos niveles de Gobierno (Federal, Estatal, del Distrito Federal y Municipal).
- d).- Preservar la supremacía constitucional, al invalidar las leyes, tratados y reglamentos que sean contrarios a las disposiciones constitucionales.

El poder judicial estará integrado por:

- a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación
- b) El Tribunal Electoral

- c) Los Tribunales Colegiados
- d) Los Tribunales Unitarios de Circuito
- e) Los Juzgados de Distrito
- f) El Consejo de la Judicatura Federal

En pocas palabras la función de este poder, es vigilar y hacer valer las leyes que nos rigen.

Con lo que analizamos anteriormente podemos concluir, que la Función Pública descansa en todos y cada uno de los Órganos que componen los Poderes de la Unión, ya sea el poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, siendo la Constitución la madre del Derecho Administrativo.

1.4 PODER PÚBLICO.

Para tener un concepto más amplio del Poder Público, iniciaremos proporcionando una definición de lo que es el poder.

El Diccionario de la Lengua Española nos da varias definiciones de poder que veremos a continuación:

Poder:

- “Tener expedita la facultad o potencia de hacer algo.

- Tener facilidad, tiempo o lugar de hacer algo.
- Tener más fuerza que alguien, vencerle luchando cuerpo a cuerpo.
- Ser más fuerte que alguien, ser capaz de vencerle.
- Ser contingente o posible que suceda algo.
- Dominio, imperio, facultad y jurisdicción que alguien tiene para mandar o ejecutar algo. Gobierno de un país.
- Acto o instrumento en que consta la facultad que alguien da a otra persona para que en lugar suyo y representándole pueda ejecutar algo.
- Posesión actual o tenencia de algo.
- Fuerza, vigor, capacidad, posibilidad, poderío.
- Suprema potestad rectora y coactiva del Estado.
- Capacidad económica para adquirir bienes y servicios.”⁹

Visto esto, podemos considerar al poder como un todo, como una universalidad que comprende todos los vínculos de dominación.

La doctrina nos hace mención que el poder *“Es objeto y fin de una Constitución, que en términos generales, la Constitución legaliza, sanciona, regula o prevé toda clase de dominación trascendente o importante, de manera preferente, norma del poder político, determina quién manda y quien obedece; establece los términos, las condiciones, los límites personales, territoriales y temporales de su ejercicio y de la obediencia por los particulares. La Constitución desarrolla y regula preferentemente el poder político, pero no deja de hacerlo respecto a las otras formas en que se manifiesta: económico, social y religiosos; la regulación relativa a éstos tiende a*

⁹ Diccionario de la Lengua Española, Vigésima Segunda Edición, Editorial Porrúa, Pág. 10052

*neutralizarlos y determinar su sometimiento al político. Las leyes que derivan de la Constitución, estén o no de acuerdo con ésta, están encaminadas preferentemente a permitir el ejercicio del poder político y sancionar a quienes cuestionan su titularidad, la forma y los términos en que se ejerce. De manera secundaria establece las bases según las cuales operen y se manifiesten las otras formas de poder, siempre que, de hecho o de derecho, se sometan al poder político, acepten su legalidad o sean parte del aparato de dominación”.*¹⁰

Por otra parte, tenemos a Maquiavelo quien no definió el poder, si no que opinó respecto de la forma en que se manifiesta, y menciona que siempre hubo quien sirve y quien manda, y quien sirve mal de su grado, y quien bien de su grado, y quien rebela y es reprimido. Esa es una idea que se tomó de la antigüedad y que fue considerada tanto por Platón y por Aristóteles, como por Dionisio de Halicarnaso.

Caso contrario el de Max Weber, quien si nos proporciona una definición de lo que es el poder, y menciona que es *“la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad. Considera que el concepto poder es sociológicamente amorfo. Todas las cualidades imaginables de un hombre y toda suerte de constelaciones posibles pueden colocar a alguien en posición de imponer su voluntad en una situación dada”.*¹¹

Examinando lo anterior, el término de poder lo podemos considerar en nuestra Constitución como un sinónimo de autoridad que actúa, manda, dispone, ordena, y

¹⁰ Dalla Via Alberto Ricardo, Teoría Política y Teoría Constitucional, Editorial. Porrúa, Pág. 317.

¹¹ Dalla Via Alberto Ricardo, Teoría Política y Teoría Constitucional, Editorial. Porrúa, Pág. 610.

sanciona el ejercicio de las facultades o atribuciones que esta le confiere, en conclusión es una forma de dominación que es preferentemente política. Todo poder admite la posibilidad de aplicar una voluntad a alguien y de sancionar o castigar de manera válida un desacato.

Existen diferentes tipos de poderes esto es por su duración en su ejercicio, considerando el titular, la concertación que de él se haga en pocas o en muchas personas, puede ser un poder limitado o ilimitado, impuesto o consensuado, temporal, monárquico, económico, político, democrático etc.

En el caso que nos atiende, solo analizaremos cuatro de estos que son el poder político, el poder económico, el poder social y el poder público.

El poder Político desde un punto de vista formal, es todo poder previsto o regulado por la Constitución. *“Toda forma de dominación es política en la medida que quien detente el poder o el titular una autoridad sea de hecho, consuetudinaria o de derecho, y lo ejerza con fines públicos; esto es en el aspecto material. Dejará de ser política en el momento que quienes desempeñen las funciones de mandar, disponer y castigar sean particulares y lo hagan con fines privados. Adquiere el carácter de político en virtud de quien lo ejerce y de los fines, que en este caso son públicos, que se persiguen.”*¹²

Por lo que hace al poder económico desde que se tiene memoria, existe convicción de quien concentra riquezas, concentra poder político, en el caso no importa

¹² Dalla Via Alberto Ricardo, Teoría Política y Teoría Constitucional, Editorial. Porrúa, Pág782.

su naturaleza, puesto que lo que cuenta es el hecho de que se trate de objetos o bienes que se estimen valiosos para los hombres.

“La Constitución supedita el poder económico al político; determina que parte de la riqueza será patrimonio público; regula la conservación y acrecentamiento por parte de los particulares. El poder Social, en esta forma de denominación a falta de otra clasificación debe ubicarse todas las que son preferentemente políticas o económicas. El poder social se logra por edad, fuerza, belleza, antigüedad, conocimiento, por el acceso que se tenga a las divinidades o por manejo de las cosas estimadas como sagradas.”¹³

El termino poder público en el campo de la ciencia política ha originado grandes controversias, ya que el significado de la expresión no es unívoco. Por lo contrario con la expresión poder público los autores se refieren a diferentes objetos.

En la teoría del derecho público y en la teoría general del estado, el poder político es sinónimo de poder del Estado, en este sentido los autores lo entienden como la instancia social que conduce a la comunidad.

El Diccionario Jurídico Mexicano nos hace mención de la forma en cómo podemos nosotros distinguir este poder de otros poderes. *“Con el predicado 'público' o 'político', se alude a que dicho poder afecta a todos los miembros de la comunidad. El poder público es el superior común de cada uno de los miembros de la comunidad (Austin), El poder público es un poder que se atribuye a la comunidad en su conjunto;*

¹³ Dalla Vía Alberto Ricardo. Ob.Cit. Pág. 107

es, consecuentemente, considerado unitario. El poder público es, además exclusivo (Kelsen). El marco geográfico del 'poder político' es una comunidad política independiente (Austin). Ciertamente, el poder político se manifiesta en comunidades políticas dependientes (municipios, departamentos, condados, entidades federativas); sin embargo, éste no es sino una instancia del poder público que pertenece a la comunidad política independiente en su conjunto, a la comunidad soberana.”¹⁴

Asimismo, el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, en su obra Derecho Administrativo Constitucional nos define al poder público como “el conjunto de órganos en donde se deposita la autoridad de los diferentes poderes que conforman el Estado.”¹⁵

Visto lo anterior, es necesario hacer mención de lo que establece el artículo 39 de nuestra Constitución General de la República, que señala lo siguiente: “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.”¹⁶

El sentido que le debemos dar a este artículo es un sentido amplio, ya que como todos sabemos la única forma en estricto derecho que tiene el pueblo para delegar su soberanía es a través del voto. Sin embargo en nuestra Carta Magna, en sus artículos 84 y 85 se desprende una forma indirecta para la elección del Presidente de la República, y esta nos menciona que en caso de falta absoluta del Presidente de la República en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en Sesiones, este se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y asistiendo como mínimo las dos

¹⁴ Diccionario Jurídico Mexicano Ed Porrúa, 1ª Edición, México 1985, Pág. 1023

¹⁵ Doctor Castrejón García, Gabino Eduardo, Derecho Administrativo Constitucional. Ed. Cárdenas Pág. 95.

¹⁶ Artículo 39 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

terceras partes del número total de sus miembros, nombrara en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos a un Presidente Interino.

El mismo Congreso dentro de un término de 10 días siguientes al de la elección del Presidente Interino, se convocara para la elección del Presidente que deba concluir el periodo respectivo; debiendo mediar entre la fecha de convocatoria y la que se señala para la verificación de la elecciones, un plazo no menor de 14 meses, ni mayor de 18. Esto se daría en caso de que el congreso estuviese en Sesiones, pero en caso de que el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrara un Presidente Provisional y convocara al Congreso a sesiones extraordinarias, para que este, a su vez, designe al Presidente Interino y expida a la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos ya antes mencionados.

Cuando la falta del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designara al Presidente Sustituto que deberá concluir el periodo. En caso de que el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrara a un Presidente Provisional y convocara al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y este haga la elección del Presidente Sustituto.

Si al comenzar un periodo Constitucional no se presentase el Presidente Electo, o la elección no estuviere hecha o declarada el 1 de Diciembre, cesara, sin embargo, el Presidente cuyo periodo haya concluido, se encargara del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente Interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta con el carácter de Provisional, el que designe la Comisión Permanente.

Cuando la falta del Presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviere reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designara un Presidente Interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta. Cuando la falta del Presidente sea por más de 30 días y el Congreso de la Unión no estuviese reunido, la Comisión Permanente convocara a sesiones extraordinarias del Congreso para que este resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso al Presidente Interino.

Estas serian las formas que se pudiesen dar para una elección indirecta en base a los artículos 84 y 85 de nuestra Constitución.

Con esto observamos, que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

En relación a lo anterior, podríamos definir al Poder Público como el acto o actos que desarrollan las autoridades para obtener un fin, obviamente no todos los cometidos del poder público tienen la misma naturaleza, ya que desarrolla sus cometidos de acuerdo a sus necesidades esenciales y generales, en base a esto, la doctrina nos establece la división de los cometidos del Poder Público.

Cometidos Esenciales.- “*son aquellos que se realizan o se desarrollan en función de la estructura del Estado y su preservación, por lo que dichos cometidos en forma enunciativa, mas no limitativa son:*

✓ *Defensa*

- ✓ *Garantizar la integridad del Estado*
- ✓ *Seguridad interior*
- ✓ *Hacienda*
- ✓ *Justicia; y*
- ✓ *Relaciones Exteriores*

Estos cometidos son realizados única y exclusivamente por el Estado.

Cometidos Generales.- *Son aquellos cuya naturaleza y finalidad son la satisfacción de las necesidades colectivas, como por ejemplo:*

- ✓ *Servicio de Transporte*
- ✓ *Servicio de Agua*
- ✓ *Servicio de Energía Eléctrica*
- ✓ *Servicio de Drenaje; etc*

Estos cometidos son realizados por el Estado o por los particulares vía concesión.

Cometidos de Asistencia y Seguridad Social.- *Independientemente de lo anterior el estado tiene cometidos en los cuales por su naturaleza y finalidad debe de intervenir.*

Es el caso de los cometidos de carácter social como los son la salubridad, la asistencia y seguridad social. Estos cometidos son de vital importancia para el estado, ya que esa función a la satisfacción de los mismos la colectividad tiene un vida digna; por ejemplo de los anterior podemos hablar de las campañas de vacunación, la sabiduría en lugares apartados de los centros urbanos, la asistencia social en edad, etc,

lo que permite dentro de las posibilidades de la actividad del Estado una vida digna de los gobernadores.

Cometidos Privados de la Administración Pública.- Por otra parte existen cometidos privados asumidos por la Administración Pública y que se denominan de tal forma por que benefician a un sector identificado de la población, poniendo como ejemplo:

- ✓ *Servicio de Agua Potable*
- ✓ *Servicio de Energía Eléctrica*
- ✓ *Servicio de Alcantarillado*
- ✓ *Mercado rastros; etc”¹⁷*

Con esto podríamos definir al poder público como el conjunto de Órganos en que se halla depositada la autoridad de los diferentes Poderes del Estado, es decir todas aquellas autoridades, organismos o instituciones que ejecutan los poderes, ya sea el Ejecutivo, Legislativo o Judicial y que le son otorgadas a través de la Constitución General de la República

1.5 DIFERENCIA ENTRE FUNCIÓN PÚBLICA Y PODER PÚBLICO.

La Diferencia entre la función pública y el poder público, radica en que la función pública es el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores esto quiere decir que, es la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores que realizan unas actividades públicas, servicios

¹⁷ Castrejón García, Gabino Eduardo, Derecho Administrativo Constitucional, Ed. Cárdenas Pág. 112.

administrativos o servicios públicos, esta separación conceptual no libera a la función pública con su objetivo que es el de servicio.

Y por lo que respecta al poder público, este consiste en todos los actos de los Órganos en donde se sitúa la autoridad de los diferentes poderes que conforman el Estado, es decir son actos que desarrollan las autoridades para obtener un fin, y que está conformado de diferentes elementos ya sean materiales o personales, mediante el cual el Estado cumple con sus funciones.

CAPITULO II

SERVIDOR PÚBLICO

2.1 CONCEPTO.

No cabe duda, que una de las actividades más bellas de nuestro medio es la de participar de una u otra forma en las resoluciones de los problemas comunitarios a través de servicio público. Esta es una actividad que puede desempeñarse dentro del poder legislativo, ejecutivo o judicial, ya sea a un nivel federal, del distrito federal o municipal, sin importar la jerarquía.

Tras las reformas expedidas en 1982, se consideraban servidores públicos a los altos servidores, servidores y empleados.

La expresión funcionarios de la federación, es la que utilizaba el artículo 110 de la Constitución que fue posteriormente modificado, que señalaba lo siguiente: “*No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que, conforme a la Ley, se disfrute de fuero.*”

Con esto podemos entender que los altos funcionarios de la Federación son los que ocupaban puesto altos en la cima de la organización del Estado, es decir aquellos

encargados de las decisiones y responsabilidades de los importantes problemas de la Administración Pública.

El artículo 108 de nuestra Constitución Política, modificado en el año de 1982 reducía a los servidores públicos de la siguiente manera: *“Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios y el Procurador General de la República, los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas Locales.. El Presidente de la República.”*

Analizando el artículo anterior, nos podemos dar cuenta que el cuadro de los servidores públicos mencionados está incompleta, ya que olvida mencionar a los Secretarios de Estado, al Procurador de Justicia del Distrito Federal, a los Embajadores y Ministros de Embajadas, a los Subsecretarios, Oficiales Mayores, Empleados Superiores de Hacienda, altos Jefes del Ejército entre otros. Esto es por lo que hace a la Constitución Política.

Porque por otra parte, la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados expresaba en su artículo 2 lo siguiente *“Para los efectos de esta ley se conceptúan como altos funcionarios de la Federación, al Presidente de la República, los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los jefes de departamento autónomo y el Procurador General de la República. También quedaran comprendidos en esta ley los Gobernadores y Diputados a las Legislaturas de los Estados.”*

Pero tras las reformas constitucionales al Título IV de las Responsabilidades de los servidores públicos promovida por el Presidente Miguel de la Madrid en Diciembre de 1982, con el propósito de renovar las bases legales para prevenir y sancionar la corrupción en el servicio público, se produce un cambio de denominación, al emplearse en lugar de funcionario público el término de “Servidores Público”. En la exposición de motivos de la iniciativa de esta reforma se menciona que tenía como propósito el acentuar el carácter de servicio a la sociedad, que debía observar todo servidor público en su empleo cargo o comisión.

De la lectura del artículo 108 Constitucional vigente, se desprende la idea de que el término servidor público, no solo comprende a los denominados trabajadores al servicio del Estado (servidores y empleados públicos), sino que además abarca a todas aquellas personas que de una u otra manera colaboran en las funciones del Estado.

Fue así como de la reforma de 1982, heredamos el concepto de “trabajadores al servicio del Estado”. Esta idea se ha visto fortalecida por nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha establecido claramente la delimitación del concepto al establecer que: *“Trabajador es la persona, obrero, jornalero, empleado, que desarrolla una determinada actividad material o intelectual o de ambos géneros con un propósito económico o social que implica la prestación personal y subordinada de un servicio a cambio de un salario.”*¹

El Doctor Bernardo Pérez Fernández del Castillo, nos define al servidor público, como *“toda persona física, que desempeña un trabajo material, intelectual o físico*

¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación. 5 Época tomo 78 págs. 615 y 1091.

dentro de algunos de los Poderes del Estado, bajo un régimen jurídico de derecho público, y que se lleva como finalidad atender a necesidades sociales.”²

Pero por otra parte en el artículo 108 de nuestra Carta Magna, nos menciona que para efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los servidores 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, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Además nos menciona que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común. Y que los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Esto es muy importante ya que en este párrafo se centra el tema de este trabajo de investigación, que analizaremos más adelante.

Las Constituciones de los Estados de la República precisaran, 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.

² Pérez Fernández del Castillo Bernardo Deontología Jurídica, Editorial Porrúa, Edición II, Pág. 127

Visto el anterior artículo, el término de servidor público parece correcto, ya que engloba en su totalidad a toda persona que de una u otra forma desempeña un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública sin importar la jerarquía de su puesto.

En la actualidad, existe una clasificación a los trabajadores al servicio del Estado, y toma en cuenta diversos juicios.

Constitucionalmente como hemos apuntado, la clasificación se basa principalmente en servidores públicos, servidores, empleados públicos y trabajadores, esto en base al artículo 108 de nuestra Carta Magna.

Igualmente, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, utiliza distintos criterios, en primero lugar, de acuerdo con la entidad en la que prestan sus servicios, pueden ser Federales, Estatales o Municipales.

Dentro de la función Pública Federal, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado nos establece en sus artículos 5 y 6 cuales son los trabajadores de confianza y cuáles son los de base. Los trabajadores de confianza son los siguientes:

I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado "b" del artículo 123 Constitucional, que

desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta ley sean de:

- Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.
- Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub- jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente este desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.
- Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de estos, determinando su aplicación o destino. el personal de apoyo queda excluido.
- Auditoría: a nivel de auditores y sub.- auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las contralorías o de las áreas de auditoría.
- Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

- En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.
- Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.
- Accesorio o consultaría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servicios públicos superiores; secretario, sub.- secretario, oficial mayor, coordinador general y director general en las dependencias del gobierno federal o sus equivalentes en las entidades.
- El personal adscrito presupuestalmente a las secretarías particulares o ayudantes.
- Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub.- Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los servidores a que se refiere la fracción I de este artículo.
- Los agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito.
- Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el catálogo de empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formara parte de su catálogo de puestos.

III.- En el poder Legislativo; en la Cámara de Diputados; el Oficial Mayor el Director General de departamentos y oficinas, el Tesorero General, los cajeros de la tesorería, Director General de Administración, el Oficial Mayor de la gran comisión, el Director Industrial de la imprenta y encuadernación y el director de la biblioteca del Congreso.

En la contaduría mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios particulares de los servidores mencionados. En la cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Sub. Tesorero;

IV.- En el poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.

Asimismo, se consideran trabajadores de base los no incluidos en los párrafos anteriores y que, por ello, serán inamovibles.

Como podemos apreciar la clasificación que se hace respecto a los trabajadores de confianza y los trabajadores de base, resulta en realidad muy significativa, ya que nos da a entender que quienes merecen esa designación poseen responsabilidad personal para el cumplimiento de sus deberes. De manera objetiva podríamos decir que la diferencia entre estos trabajadores de confianza y los de base, están en que los primeros hacen política y los segundos la ejecutan.

Visto lo antepuesto, podemos concluir que el servidor público es toda persona física que realiza o desempeña un trabajo personal, ya sea físico o intelectual dentro de la Administración Pública, cuyo propósito es la de atender las necesidades sociales, y que ha formalizado su relación jurídica laboral con el Estado, mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o Municipales.

2.2.- Elementos.

2.2.1.- Nombramiento.

El nombramiento, es una de las características principales de todo servidor público, todos los servidores públicos deben de tener un nombramiento, esto es desde el momento que se integran a la base burocrática ya sea en la escalas inferiores del Gobierno, hasta el titular del Ejecutivo Federal, esto independientemente de que sean trabajadores de base o de confianza, o que hayan sido electos popularmente o designados por otro servidor de mayor jerarquía.

El autor Luís Humberto Delgadillo Gutiérrez, nos menciona que el nombramiento *“es el acto por el cual la persona física es asimilada al órgano público que de tal forma que los actos que realiza le son atribuidos al Estado.”*³

Asimismo, en la obra titulada Curso de Derecho Burocrático nos indica que el nombramiento podría considerarse como *“un contrato sui generis en donde la voluntad*

³ Delgadillo Gutiérrez Luís Humberto El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa. Pág. 75

del servidor público aparece prácticamente en términos de la aceptación de la oferta que el empleador le hace y acepta, mas no aparece prácticamente su voluntad con motivo de las condiciones de trabajo bajo las cuales habrá de prestarse la labor, y el nombramiento pudiera considerarse como el acto en virtud del cual se establece la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores.”⁴

Visto lo anterior, podríamos señalar que el nombramiento determina la existencia del vinculo laboral, sin embargo, con motivo de resoluciones dictadas en amparo para algunas entidades Federativas, La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que *“para acreditar la existencia del vinculo laboral con las instituciones de referencia (en este caso se refiere a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y los municipios del Estado de México) no es suficiente el nombramiento hecho a favor de un individuo, pues se requiere además, las prestación de un servicio personal subordinado en virtud de dicho nombramiento.”⁵*

La doctrina señala que el nombramiento es *“un documento emitido por un Servidor Público debidamente autorizado para ello, siempre dentro de las modalidades previstas por la Ley Orgánica y por el presupuesto de la dependencia que se trate.”⁶*

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 15 nos menciona que es lo que debe de contener el nombramiento y es lo siguiente:

⁴ Reynoso Castillo Carlos Curso de Derecho Burocrático Editorial Porrúa 1 Edición. Pág. 63

⁵ Amparo Directo 1024/93 Eva Roma Ruiz Bolaños, Unanimidad de votos. Ponente Víctor Ceja Villaseñor, Tribunales Colegiados de Circuito 8 Época, tomo XIII marzo, Pág. 510

⁶ Cantón Moller, M. Derecho del Trabajo Burocrático. PAC, México, 2 Ed, México 1985 Pág. 94

- Nombre, nacionalidad, sexo, estado civil y domicilio del servidor público;
- La determinación precisa de los servicios que debe brindar;
- El carácter del nombramiento. Si es definitivo, interino, provisional o por tiempo fijo o por obra determinada;
- La duración de la jornada de trabajo;
- El sueldo y demás prestaciones que deberá percibir el trabajador;
- El lugar en que prestará sus servicios.

Este nombramiento obliga al servidor público a cumplir con los deberes y obligaciones inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conforme a la ley, pero esto no implica necesariamente la expedición de un documento oficial, ya que puede ser el acto de una voluntad o de varias, por ejemplo lo que nosotros conocemos como elección popular, esto es en virtud de que no tiene la misma génesis, el nombramiento que recibe el trabajador de base al que recibe un servidor electo popularmente para ocupar un cargo público o el de servidor que es designado de mayor jerarquía para ocupar un puesto público.

Considerando lo anterior, podemos concluir que el nombramiento, es un acto jurídico por medio del cual una persona establece con el Estado, una relación de carácter laboral subordinada. Es decir es como el reconocimiento oficial que hace el Estado de la existencia de la relación laboral, que hay entre el Estado y la persona física.

Este nombramiento da lugar a que el servidor público tenga la obligación de conducirse de acuerdo con las disposiciones legales que determinan su actuación y a responder legalmente en caso de incumplimiento.

2.2.2.- Regulación de la Relación Laboral.

Otro de los elementos del servidor público, y no menos importante es el de la regulación de la relación laboral. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dispone en su artículo 2 que para efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo, es establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio.

Las relaciones laborales que surgen entre los Poderes Públicos ya sean Federales, Estatales o Municipales y sus servidores, empleados de confianza o sus trabajadores de base, es diferente en muchos sentidos a las relaciones laborales que emanan entre los obreros, jornaleros, empleados con sus patrones, esto es ya que las primeras se rigen por las disposiciones contenidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaría del apartado B del artículo 123 Constitucional, o en su caso por las respectivas leyes estatales.

Mientras que las segundas se rigen por la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es por estas circunstancias, la determinación de la naturaleza jurídica de la relación laboral que surge entre los servidores, empleados y trabajadores que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el sector gubernamental.

Para el maestro Gabino Fraga, la relación jurídica de la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores, empleados o servidores en el acto unilateral se refiere a: “Una *obligación imperativa que impone el Estado, y que no requiere el consentimiento del particular. Es contraria la libertad del hombre y solamente se admite de manera excepcional.*”⁷

Podemos decir que el principio básico de la relación laboral, parte del hecho de que se trata de empleados que se incorporan al servicio público con una idea de permanencia, de esta manera, se han identificado como empleados públicos a las personas incluidas en el Padrón de Personal al Servicio del Estado, ya que el supone la permanencia de la relación laboral.

Es indiscutible que la relación laboral entre los trabajadores y el Estado, se deriva del objetivo y la actividad de la Administración Pública, pero no hay que olvidar que la actividad primordial del Estado es la de satisfacer las necesidades colectivas, que entre otras se encuentra la del bien común, y es por ello que independientemente de los derechos y obligaciones que se deriven de la misma siempre va a prevalecer el bien común. Analizando esto, podemos concluir que la naturaleza jurídica de la relación laboral en la Función Pública es precisamente el bien común.

⁷ Fraga Gabino Derecho Administrativo, ED. Porrúa, Edición 28 Pág. 137.

2.2.3.- Retribución.

Para abordar este elemento del servidor público, es necesario acudir a la definición que nos proporciona el Diccionario de la Real Academia Española por lo que se refiere al concepto de retribución, la cual nos indica *que “la retribución proviene del latín retributio, onis, que quiere decir recompensa o pago por algo.”*⁸

Todo trabajo ya sea físico o mental, merece un pago o una recompensa por dicha prestación de servicio, mismo es el caso de las personas físicas que desempeñan una actividad en la Función Pública.

El desempeño de una actividad en la Función Pública o la participación en su ejercicio, la identificamos con el servidor público, y a su vez como un modo de vida de este, es decir como un modo de vida determinado por un tipo de personas, que hacen de su actividad laboral un medio para subsistir. Así concluimos que todo servidor público, tiene el derecho de recibir un pago por toda actividad que desempeñe dentro de la Función Pública.

2.2.4.- Sometimiento al Derecho Administrativo.

En este aspecto, se ha dado a lugar que diferentes tratadistas hagan una diferencia entre las autoridades que se rigen por el Derecho Político, y los obreros, cuya situación jurídica queda exclusivamente comprendida en el Derecho Laboral, dejando la regulación de los empleados al Derecho Administrativo.

⁸ Diccionario de la Real Academia Española, Pág. 2078

En relación a esto, Boquera Oliver manifiesta que “los *servidores públicos* (*servidores públicos o empleados en general*) tiene un marco legal y reglamentario específico pero no propiamente administrativo, y por eso es necesario perfilar su concepto, pues la aplicación de aquél deberá hacerse a todos los que reúnan la condición de servidores. El concepto de Servidor público sirve para averiguar a quienes se aplica la legislación de servidores. Por ese motivo, y al faltar un concepto técnico del mismo ampliamente admitido, existen muchas definiciones legales de Servidor público, pues las leyes en razón de la finalidad que persiguen, le caracterizan de uno u otra forma.”⁹

Esto ha dado a lugar, a que se manifieste que ni la profesionalidad ni la permanencia en el cargo sirven para determinar la calidad del empleado público (servidor), ya que tanto el personal político como el obrero hacen de su actividad su ocupación profesional, que realizan de manera permanente, por lo que será necesario acudir, en cada caso en particular a lo que expresamente establezca cada una de las leyes que los regulan.

2.3 Obligaciones del Servidor Público.

En un Estado de Derecho como el nuestro, el ámbito de acción de los Poderes Públicos está determinado por la ley.

La irresponsabilidad o el mal actuar de todo servidor público, puede generar ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; y su irresponsabilidad puede llegar a deteriorar el Estado de Derecho, y afectar la Democracia.

⁹ Boquera Oliver José María, Derecho Administrativo, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985, Pág. 256

Para que se lleve a cabo todo lo anterior y no se viole el Estado de Derecho, los servidores públicos tienen obligaciones al desempeñar sus funciones. Estas obligaciones están fundadas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades al Servicio del Estado, que menciona que todo servidor público tendrá obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas.

Las obligaciones de los servidores públicos son las siguientes:

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

La obligación de cumplir con máxima diligencia, está fundamentada en nuestra Constitución Política y es reiterada en esta norma, y como todos sabemos no se puede alcanzar eficiencia si no se cumplen las actividades con diligencia.

En caso de que en el ejercicio del servicio no se llegase a cumplir con diligencia, y el acto u omisión llegase a implicar un abuso de autoridad o un ejercicio indebido de un cargo, no solamente se viola una disposición administrativa, si no que se puede dar el caso de un abuso de autoridad previsto en el artículo 215 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia federal, esto lo analizaremos más adelante.

2.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.

De esta función se deriva el ejercicio presupuestal. Toda actividad ya sea en el sector público o privado se desarrolla previa planeación, la fijación de un presupuesto y una programación, si no se realiza esto indudablemente se puede dar el caso de un mal manejo de valores y fondos.

3.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos.

Esta fracción contiene tres aspectos y por tanto impone las mismas obligaciones, estos tres aspectos son:

- ✓ Utilizar los recursos que se tengan asignados para el desempeño del empleo, cargo o comisión.
- ✓ Utilizar las facultades atribuidas.
- ✓ Utilizar la información a que tenga acceso exclusivamente para los fines afectos.

Aquí juegan un papel muy importante los manuales de procedimiento elaborados por las dependencias del sector público, ya que en tales documentos se detalla claramente las funciones de cada departamento u oficina, así que para verificar que se cumpla el empleo, cargo o comisión otorgados, basta con revisar dichos manuales.

Y n cuanto a la información, existe la obligación de proporcionarla a las demás dependencias en base al artículo 25 de la Ley Orgánica de la administración Pública Federal. El uso indebido de la información puede ser causa para solicitar la terminación de los efectos del nombramiento en base al artículo 46 fracción V, inciso E de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

4.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas.

En este mismo apartado como el anterior, puede ser además de una infracción administrativa, una causa para demandar la terminación de los efectos del nombramiento, en base al artículo 46, fracción V, inciso E de la LFTSE que dice lo siguiente: “ *por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.*”

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

Esta obligación también se encuentra contenida en el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Aunque en términos diferentes. “*observar buenas costumbres dentro del servicio.*” De no cumplir con esta se podrá incurrir en un delito de abuso de autoridad.

6.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.

7.-Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.

8.-Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba.

9.-Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de funciones.

10.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan.

La autorización que implícitamente concede esta fracción, será en casos excepcionales y siempre que haya causa justificada. Y se puede otorgar licencias con goce de sueldo o licencias sin goce de sueldo, según sea el caso.

11.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba.

El artículo 125 de la Constitución General de la República nos establece que ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la federación y otro de un Estado, que sea también de elección, pero el nombrado puede elegir cual quiere desempeñar.

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

De violar esta fracción, se puede incurrir en un delito de autoridad previsto en el artículo 215 del Código Penal para el Distrito Federal, en su fracción XXI.

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

En esta fracción se tiende a impedir la el abuso o parcialidad del servidor público o bien que con su intervención pudiera beneficiarse económicamente. Así que siempre que exista alguna de las circunstancias antes mencionadas deberá excusarse.

14.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

No obstante de los impedimentos que mencionamos en la fracción anterior, el servidor no pueda abstenerse de intervenir. En este caso le hará saber a su jefe inmediato superior las causas por las que no puede excusarse a fin de que se le instruya sobre el procedimiento especial que deberá seguir.

15.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Actos como los mencionados con anterioridad pueden dar lugar a delitos como cohecho, abuso de autoridad y demás.

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

Esta fracción es muy clara ya que sanciona el simple hecho de que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión sin obtener, o pretender beneficios adicionales a las contraprestaciones que el estado pueda otorgarle.

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

Esta fracción estaba antes contemplada en el Código Penal como un delito que era el de nepotismo, que contemplaba los delitos cometidos por los servidores públicos, esta fracción hoy en día solo representa una falta de tipo administrativo.

18.- Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos que señala la Ley.

Es muy importante para el servidor público cumplir con esta obligación, por ser una prueba pre constituida a favor o en contra del servidor público.

19.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta.

Es necesario tener presente, que para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere esta ley a la Secretaria de la Contraloría, en base al artículo 77, se pueden aplicar las siguientes medidas de apremio:

- ✓ Sanción económica de hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en el distrito Federal.
- ✓ Auxilio de la fuerza pública.

20.- Informar al superior jerárquico de todo acto, u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan.

El artículo 57 de esta ley dice que todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de sus dependencias los hechos que a su juicio, sean causa de Responsabilidad Administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección, como vemos el servidor público tiene dos opciones una es la de informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de sus subordinados, o bien hacerlo del conocimiento de la contraloría interna.

21.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier, disposición jurídica relacionada con el servicio público.

Es obvia que cualquier infracción a otras disposiciones también será sancionada.

Esta última complementa a la anterior, ya que además de estas obligaciones subsistirán las contenidas en otras leyes y reglamentos, como es el caso de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado, los reglamentos de las condiciones de generales de trabajo, los reglamentos internos de las direcciones generales, unidades de cada una de las Secretarías de estado.

Como mencionamos anteriormente, el Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

CAPITULO III

RESPONSABILIDADES EN QUE PUEDEN INCURRIR LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SU PROCEDIMIENTO.

3.1.- Responsabilidades en que pueden incurrir los Servidores públicos.

Para iniciar con el desarrollo de este capítulo, comenzaremos por definir lo que es la responsabilidad, esta proviene de *responderé* que significa “*prometer, merecer, pagar. En un sentido más restringido responsum (responsable) significa: el obligado a responder por algo o de alguien.*”¹

En nuestro derecho positivo, encontramos el fundamento constitucional de las responsabilidades de los servidores públicos dentro de lo establecido por los artículos 108 al 119 de nuestra Constitución Política. En base a esto toda omisión al cumplimiento de las obligaciones que impone a los servidores públicos, pueden dar lugar a cuatro tipos diferentes de responsabilidades que son:

- ✓ Responsabilidad Administrativa
- ✓ Responsabilidad Política
- ✓ Responsabilidad Penal
- ✓ Responsabilidad Resarcitoria

¹ Enciclopedia www.wikipedia.or.com

La Responsabilidad Administrativa, la analizaremos en el siguiente capítulo, por lo tanto comenzaremos con la Responsabilidad Penal.

3.2.1.- Responsabilidad Penal.

Para hablar de la responsabilidad penal de los servidores públicos, es necesario abordar su fundamento legal, el cual se encuentra dentro de lo establecido en la fracción II del artículo 109 Constitucional, en el que se establece que, *“la comisión de delitos por parte de cualquier Servidor Público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”*.

Por lo que respecta a nuestra legislación penal, siendo más precisos, dentro del Título Décimo del Código Penal Federal, se constituyen once representaciones delictivas en las que el sujeto activo necesariamente tendrá que tener la calidad de servidor público, estos son:

- ✓ 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.

Aunque si bien es cierto que estos delitos son conductas delictivas realizadas por servidores públicos, es importante mencionar que no solo serán sancionados los servidores públicos que las cometan, sino que también se aplica la sanción respectiva de igual forma a cualquier otra persona que participe en el desarrollo de dicho delito, esto conforme a lo establecido por el artículo 212 del mismo ordenamiento legal que en su parte final a la letra dice que *“se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetuación de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente”*.

El hecho de que exista un apartado especial en nuestro régimen legal 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 en desempeño de sus funciones, quienes por supuesto también serán responsables de los delitos que cometan fuera del ejercicio de sus funciones públicas.

En cuanto al ámbito de competencia, podemos considerar que nuestro Régimen Penal es aplicable a todos los delitos cometidos en el territorio nacional, sin importar que los autores sean mexicanos o extranjeros.

Diferente a otras materias del derecho en la materia penal, existe la protección Constitucional, que es lo que nosotros conocemos como Fuero Constitucional, este fuero se otorga a servidores públicos de alta jerarquía, que están enumerados en el

artículo 111 Constitucional y son los siguientes: Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero del Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

La doctrina nos menciona que *“esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la Función Pública que tienen a su cargo los Servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el Servidor, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, autorización denominada Declaratoria de Procedencia.”*²

Compendiando lo anterior, la Responsabilidad Penal tiene lugar, cuando los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones incurren en faltas o infracciones que se equiparan a delitos previstos y sancionados por el Código Penal respectivo y demás leyes de la materia. Es decir, va a surgir por actos u omisiones que resulten de un comportamiento doloso o culposo del servidor público, un ejemplo claro que podemos dar de la responsabilidad penal puede ser, cuando un servidor público se apodere indebidamente de bienes o valores del Estado, u otro ejemplo que el servidor público revele asuntos secretos del Estado, entre otros.

² Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa. Pág. 26.

Como notamos, nuestra Constitución es muy tajante al expresar en su artículo 109, fracción II que “*la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.*” Vimos también que para poder someter a un servidor público de alto nivel, de los antes mencionados, hay que seguir previamente un procedimiento que resulta en una declaratoria de procedencia de la Cámara de Diputados, debido al fuero Constitucional con el que cuentan y la cual analizaremos mas adelante con mayor detalle.

3.2.2.- Responsabilidad Resarcitoria.

La responsabilidad resarcitoria, proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su función o empleo, cargo o comisión, un daño o detrimento 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 esta obligado a responder por el acto u omisión que cometió, con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir esos conceptos.

Los servidores públicos pueden incurrir en esta responsabilidad, incluso frente al propio Estado, esto cuando el patrimonio afectado es la Hacienda Pública Federal, o cualquiera de los citados anteriormente en base a la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia y Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento, en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal o bien, en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de la Hacienda.

En base a lo anterior, es preciso señalar que la responsabilidad resarcitoria tiene su origen en:

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

En la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en el capítulo II, en su artículo 46, nos deja muy claro quiénes pueden incurrir en esta responsabilidad y nos menciona que incurren en esta responsabilidad:

I. Los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

II. Los servidores públicos de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que no rindan o dejen de rendir sus informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Auditoría Superior de la Federación.

III. Los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten.

Las responsabilidades que conforme a esta Ley se finquen, tienen por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios

estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su Hacienda Pública Federal y a su patrimonio.

La Auditoría Superior de la Federación, con base en las disposiciones establecidas por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, formulará a los Poderes de la Unión y entes públicos federales, los pliegos de observaciones derivados de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, en los que se determinará en cantidad líquida, la presunta responsabilidad de los infractores, la cual deberá contabilizarse de inmediato.

Los Poderes de la Unión y entes públicos federales, dentro de un plazo improrrogable de 45 días hábiles contado a partir de la fecha de recibo de los pliegos de observaciones, deberán solventar los mismos ante la Auditoría Superior de la Federación. En caso de que los pliegos de observaciones no sean solventados dentro del plazo señalado, o bien, la documentación y argumentos presentados no sean suficientes a juicio de la Auditoría Superior de la Federación para solventar las observaciones, iniciará el procedimiento para el fincar la responsabilidad resarcitoria.

El procedimiento a seguir para el fincamiento de la responsabilidad resarcitoria será el siguiente: Primero se citará personalmente al presunto o presuntos responsables a una audiencia, haciéndoles saber los hechos que se les imputan y que sean causa de responsabilidad en los términos de la Ley de la materia, señalando el lugar, día y hora, en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor; apercibidos de no comparecer sin justa causa, se tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas o

formular alegatos, y se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo. Entre la fecha de citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles. Una vez desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Auditoría Superior de la Federación resolverá dentro de los sesenta días hábiles siguientes sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad y fincará, en su caso, el pliego definitivo de responsabilidades en el que se determine la indemnización correspondiente, a el o los sujetos responsables, y notificará a éstos dicho pliego, remitiendo un tanto autógrafa del mismo a la Tesorería de la Federación, para el efecto de que si en un plazo de quince días naturales contados a partir de la notificación, éste no es cubierto, se haga efectivo en términos de ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución. Cuando los responsables sean servidores públicos, dicho pliego será notificado al representante de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, según corresponda y al órgano de control interno respectivo. La indemnización deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados y se actualizará para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

Asimismo, la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar a la Tesorería de la Federación proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables a efecto de garantizar el cobro de la sanción impuesta, sólo cuando haya sido determinada en cantidad líquida el monto de la responsabilidad resarcitoria respectiva.

En caso en que en la audiencia la Auditoría Superior de la Federación encontrara que no cuentan con los elementos suficientes para resolver o en su caso advierta

elementos que impliquen nueva responsabilidad a cargo del presunto o presuntos responsables o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias.

Todas las cuestiones relativas no previstas en el procedimiento detallado con anterioridad, se sujetaran de acuerdo a las disposiciones establecidas por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Como en todo procedimiento, el servidor público podrá impugnar las resoluciones y sanciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, a través de dos recursos, el primero de ellos será por medio del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en caso contrario podrá interponer el recurso de reconsideración, el cual puede ser interpuesto por los servidores públicos, particulares, personas físicas o morales, ante la propia Auditoría Superior de la Federación, dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del pliego o resolución recurrida.

La tramitación del recurso de reconsideración se iniciará mediante escrito en el que se deberán expresar los agravios que a juicio del servidor público o del particular, persona física o moral, le ocasiona la resolución impugnada, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como el ofrecimiento de pruebas que considere necesario rendir.

La Auditoría Superior de la Federación acordará sobre la admisión 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. Una vez desahogadas las pruebas, en caso de que las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los sesenta días hábiles siguientes, notificándola al interesado.

Visto lo anterior podemos entender que la responsabilidad resarcitoria es la obligación a cargo de los servidores públicos y de los particulares de reparar a la Hacienda Pública los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de una conducta u omisión que incumpla con los ordenamientos jurídicos vigentes.

3.3.3.- Responsabilidad Política.

Por lo que respecta a la Responsabilidad Política, la fracción I del artículo 109 Constitucional, nos menciona que *“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 o de su buen despacho. No procede el Juicio Político por la mera expresión de ideas”*.

En el título cuarto Constitucional, se asientan las bases legales, en materia de Responsabilidad Política, y las cuales se contemplan en su ordenamiento reglamentario, entre las que sobresalen las siguientes:

✓ Se identifica a los servidores públicos sujetos a esta responsabilidad.

✓ Se consideraran 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 en 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, reglamentaría del Título IV de la Constitución Política. Esta ley tiene como objeto reglamentar:

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

Cabe mencionar, que el juicio político y la declaración de procedencia son dos procedimientos distintos, estos los analizaremos mas adelante y veremos en que se diferencian.

Podemos concluir que la responsabilidad política es la que se atribuye a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones que incurran en actos u omisiones que perjudiquen los intereses públicos fundamentales de la nación o de su buen despacho.

3.2.- Fuero e Inmunidad.

La historia del fuero constitucional en México es complicada y poco clara. Por nombrar un ejemplo, tenemos el texto original de la Constitución de 1917, que expresaba en su artículo 110 lo siguiente, *“No gozan de fuero constitucional los altos Funcionarios de la Federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero”*.

En contrasentido, el artículo 109 del texto Constitucional original hablaba del fuero, y establecía el procedimiento de desafuero para los delitos del orden común cometidos durante el encargo público.

En nuestro país, como ya lo hemos mencionado anteriormente en el año de 1982 se practicó una reforma significativa al Título Cuarto Constitucional, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos. En virtud de las mismas, se excluyeron los términos fuero constitucional y procedimiento de desafuero. Como consecuencia de esto, dentro del artículo 111 Constitucional no se expuso más el concepto de fuero constitucional ni el de proceso de desafuero. Sin embargo, tales figuras jurídicas siguen

teniendo existencia real, aunque no textual, al llamar al desafuero de otra manera, que ahora conocemos como “Procedimiento para la Declaración de Procedencia”.

El fuero como inmunidad, no se mas que un privilegio o prerrogativa que entraña la libertad de expresión, únicamente se consigna por la ley fundamental en relación con los diputados y los senadores en forma absoluta, en el sentido de que éstos son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, sin que jamás puedan ser reconvenidos por ellas, así como respecto del Presidente de la República de manera relativa en los términos del segundo párrafo del artículo 108 Constitucional, que dispone que dicho servidor durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Como es bien sabido, nuestra Constitución Política, les proporciona a los altos servidores federales llámese Presidente de la República, Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, Secretarios de Estado, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Procurador General de la República y demás, lo que es el fuero constitucional.

La finalidad de este privilegio nos la menciona el Doctor en Derecho Ignacio Burgoa y nos dice que no es más que *“mantener un equilibrio entre los Poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del Gobierno institucional entro de un régimen democrático”*.³

Igualmente el autor antes citado, menciona que el fuero como inmunidad *“es como un privilegio o prerrogativa que entraña responsabilidad jurídica únicamente se consigna por la Ley Fundamental en relación a los diputados y senadores en forma*

³ Ignacio Burgoa O, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, Pág. 558.

*absoluta conforme a su artículo 61, en el sentido que estos son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, sin que jamás puedan ser reconvenidos por ellas; así como respecto al Presidente de la República de manera relativa en términos del artículo 108 constitucional, que dispone que dicho alto Servidor solo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común”.*⁴

Tratándose de los senadores y diputados dicha inmunidad, solo va a operar durante el desempeño de su cargo correspondiente, esto quiere decir, con motivo de las funciones que realicen como miembros de la cámara respectiva.

Por lo que respecta al Presidente de la República, la Constitución Política nos menciona que durante el tiempo de su encargo, solo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común, que pudiese cometer durante su periodo, y lo cual quedará a estimación de la cámara de senadores, esto no quiere decir que el Presidente no puede ser acusado ante el Ministerio Público cuando haya terminado su periodo por algún hecho delictivo que haya realizado.

El procedimiento que se sigue ante la cámara de diputados para que éste autorizara el mencionado proceso penal ordinario se llamaba "Desafuero", pues con él se privaba al alto servidor de su fuero constitucional, que es lo que ahora conocemos como declaración de procedencia. Ese procedimiento es muy parecido al del juicio político, por lo cual es frecuente que se confundan.

⁴ *Ídem* Pág. 560.

En efecto, la cámara de diputados erigida en jurado de procedencia, declarará por mayoría absoluta de votos de todos sus miembros si procede o no el ejercicio de la acción penal; si tal decisión es en sentido negativo no habrá lugar al proceso penal durante el tiempo que dure en su encargo ese alto servidor, ya que una vez concluido el mismo deja de tener la inmunidad y se puede proceder en su contra penalmente, lo que significa que como señala el artículo 109 Constitucional, *la declaratoria negativa de la Cámara no prejuzga la Responsabilidad Penal del sujeto en cuestión.*

Si la resolución de la cámara de diputados es en sentido afirmativo, el acusado queda automáticamente separado de su cargo, en consecuencia se procederá de inmediato en su contra por la vía penal; en este caso no se trata de juzgar dos veces el mismo hecho, si consideramos que la cámara no juzga la responsabilidad penal, ya que se trata de una decisión política, por otro lado, si la cámara decide en sentido de proceder y el Juez de la causa común resuelve absolver, resultaría absurdo que un Juez de Primera Instancia desestimara una resolución de un Organismo Legislativo Federal; pero ello no es así dado que son dos cuestiones diferentes, pues como señala el artículo 109 antes mencionado, la resolución de la cámara no prejuzga la responsabilidad penal que resulte en el ulterior proceso ordinario.

Con esto podemos finalizar que el fuero consiste en la imposibilidad de poner en actividad al órgano jurisdiccional, ya sea local o federal, para que desarrolle sus funciones en contra de quien está investido del carácter de servidor público y que goza de esta protección constitucional durante el tiempo de su encargo para seguir esa clase de procesos tan sólo cuando haya dejado de tener el cargo público de referencia o cuando haya sido declarado por el órgano de Estado competente, que ha perdido el

impedimento o el llamado fuero de no procedibilidad, el cual la doctrina nos hace mención, *“no equivale a la inmunidad de los Servidores que con él están investidos y que señala el artículo 108 de la Constitución, en otras palabras el fuero, no implica la irresponsabilidad jurídica absoluta como en el caso que se refiere el artículo 61 de nuestra ley fundamental. La no procesabilidad realmente se traduce en las circunstancias de que, mientras no se promueva y decida contra el Servidor de que se trate el llamado juicio político, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los secretario de Estado y el Procurador General de la república, en los caso que se refiere el primer párrafo del artículo 108 constitucional, no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria. En otras palabras, estos Servidores federales si son responsables por los delitos comunes y oficiales que cometan durante el desempeño de su cargo, solo que no se puede proceder contra ellos en tanto no se les despoje del fuero de que gozan, y que según acabos de afirmar es el impedimento para que queden sujetos a los tribunales que deban juzgarlos”*.⁵

3.3.- Servidores públicos que gozan de inmunidad y fuero.

Nuestra Constitución Política en su artículo 111, nos menciona quienes son los sujetos que gozan de este privilegio constitucional. Y son los siguientes:

- ✓ Presidente de la República
- ✓ Senadores y Diputados al Congreso de la Unión
- ✓ Ministros de la Suprema Corte de Justicia
- ✓ Secretarios de los Estados

⁵ Burgoa O Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, Págs. 562,563.

- ✓ Procurador General de la República
- ✓ Los magistrados de la sala superior del tribunal electoral
- ✓ Los consejeros de la judicatura federal
- ✓ Los secretarios de despacho
- ✓ Los jefes de departamento administrativo
- ✓ Los diputados a la asamblea del distrito federal
- ✓ El jefe de gobierno del distrito federal
- ✓ El procurador general de justicia del distrito federal
- ✓ El consejero presidente y los consejeros electorales del consejo

general del instituto federal electoral.

3.4.- Declaratoria de Procedencia

La declaratoria de procedencia es un medio que se utiliza en casos de existencia de una responsabilidad penal a los que se refieren los artículos 110, 111, 112 y 114 párrafo segundo de nuestra Constitución política.

El Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, nos proporciona una definición de la declaratoria de procedencia y nos la define de la siguiente manera *“es un procedimiento por virtud del cual la Cámara de Diputados en uso de sus facultades exclusivas determinan el desafuero de los Servidores públicos a que se refiere el artículo 111 de la Constitución General de la República por actos u omisiones que fueren considerados como presuntivamente delitos, contenidos y sancionados por las leyes penales y que hubieren sido cometidos en el ejercicio de sus funciones, teniendo como único efecto el poner a disposición del órgano jurisdiccional competente al*

*servidor público para ser juzgado en términos de la legislación penal sustantiva y adjetiva”.*⁶

Es claro que la declaración de procedencia se refiere a los diferentes ilícitos en los que pueda incurrir un servidor público. Los servidores que han quedado listados anteriormente, gozan de fuero y este precisamente constituye el impedimento para proceder penalmente contra ellos, por lo tanto el medio para remover ese obstáculo constitucional es precisamente la declaración de procedencia que ha quedado descrita.

3.5.- Juicio Político

3.5.1.- Concepto

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 Servidor público mencionado en el artículo 110 constitucional, por la comisión de conductas que originan la responsabilidad política y que son violatorias de los interés públicos fundamentales y su buen despacho, para los Servidores 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 Servidores estatales”.*⁷

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 de la conclusión

⁶Castrejón García, Gabino Eduardo, Sistema Jurídico sobre la Responsabilidades de los Servidores Públicos ED. Cárdenas, Pág. 187.

⁷ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, Pág. 93.

del mismo. Las sanciones respectivas deberán aplicarse en un plazo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

Ahora bien, en términos del artículo 110 de la Constitución, y los artículos 5, 6 y 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, el juicio político tiene finalmente como objetivo la destitución y en su caso, la inhabilitación del servidor público para que este no puede desempeñar algún empleo, cargo o comisión en el servicio público.

A diferencia de la responsabilidad política que esta tiene como objetivo primordial imponer una sanción meramente administrativa, que se aplica a los servidores públicos señalados en el precepto constitucional antes señalado y mediante un procedimiento que se aplica en el mismo.

El régimen aplicable en materia de juicio político es la anterior Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos, y utilizándose 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.

Así también el artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, estipula que cualquier ciudadano bajo su más estricta

responsabilidad podrá formular por escrito denuncia ante la Cámara de Diputados cuando considere que se ha incurrido en algún ilícito.

Podemos concluir que el juicio político es un procedimiento por virtud del cual el Congreso de la Unión, mediante sus órganos de instrucción (Cámara de Diputados) y de resolución (Cámara de Senadores) sanciona a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la Constitución Política con destitución del cargo público e inhabilitación, en su caso, para el ejercicio de empleo, cargo o comisión en el servicio público, cuando realicen actos u omisiones considerados como violaciones graves en términos de la ley.

3.5.2.- Servidores públicos sujetos al Procedimiento

En nuestra Constitución Política, en su artículo 110 nos establece quienes van a ser los sujetos a quienes se les puede iniciar un juicio político y nos menciona lo siguiente:

Podrán ser sujetos de Juicio Político los:

- ✓ Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
- ✓ Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- ✓ Los Consejeros de la Judicatura Federal.
- ✓ Los Secretarios de Despacho.
- ✓ Los Jefes de Departamento Administrativo.
- ✓ Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal.
- ✓ El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

- ✓ El Procurador General de la República.
- ✓ El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- ✓ Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.
- ✓ Los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal.
- ✓ Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.
- ✓ El Consejero Presidente.
- ✓ Los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.
- ✓ Los Magistrados del Tribunal Electoral.
- ✓ Los Directores Generales y sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y de Fideicomisos Público.

Los gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, solo podrán ser sujetos de Juicio Político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos Federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicara a las Legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

También nos menciona cuales serán las sanciones que se aplicaran en este Juicio a los servidores públicos antes mencionados, y estas sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones antes mencionadas, la cámara de diputados es la que procederá a la acusación respectiva ante la cámara de senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado, conociendo de la acusación la cámara de senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicara la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones que realicen ya sea por la cámara de diputados o la cámara de senadores son inatacables.

3.5.3.- Procedimiento del Juicio Político

1.- Presentación de la denuncia

Este juicio va a iniciar con la presentación de una denuncia, esta deberá 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, esta denuncia se presentará cuando se presuma la comisión de conductas infractoras de las leyes que regulan su actuación.

Los efectos inmediatos de esta queja o denuncia política, pueden variar dependiendo de la conducta infractora cometida por dicho servidor público, ya que si la

conducta infractora no es constitutiva de un 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 que existiera algún elemento para tal efecto, con la destitución del cargo que ocupe y discrecionalmente inhabilitarlo, pero si la conducta infractora se encuadra 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.

Esta denuncia se podrá presentar sin anexar las pruebas correspondientes cuando el denunciante no las tenga en su poder, en este caso deberá señalar a las autoridades que las tengan en su poder.

Las autoridades están obligadas a expedir, sin demora alguna las copias certificadas que le fueron solicitadas, en caso de que no lo hicieren, la sección o las cámaras, a instancia del interesado, señalara un plazo a la autoridad correspondiente para que las expida, apercibida de que en caso de no hacerlo se hará acreedora de una multa de diez a cien veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal. En caso de que resultara falso que la documentación fue solicitada por el interesado, será el quien se hará acreedor a la multa mencionada.

Ratificación de la Denuncia.

Esta denuncia, debe ser ratificada dentro de los 3 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 fuera desechada de plano; sin

perjuicio, que los derechos del denunciante se entienden como reservados para presentarla nuevamente, ya que las conductas infractoras que pudiera contener la denuncia son de interés público.

Notificación del 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.

Es de señalar que dicho precepto es inatacable, ya que posteriormente de 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 expone más adelante.

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 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 se 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, aquélla dará cuenta del turno a cada una de las comisiones de los grupos parlamentarios representados en la cámara de diputados.

Dictamen Preliminar de la Procedencia de la Denuncia.

La subcomisión de examen previo procederá, en un plazo no mayor de 30 días hábiles, a determinar lo siguiente:

✓ Si el servidor público denunciado está comprendido dentro de los señalados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, en concordancia con el artículo 2 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 2 de la citada ley, en virtud de que éste a su vez, nos remite al 108 de nuestra carta magna, en la que se señala a los servidores públicos sujetos a responsabilidad, y es precisamente el artículo 110 Constitucional, el que delimita quienes podrán ser sujetos a juicio político.

✓ Si la conducta atribuida al servidor público presunto responsable corresponde a alguna de las enumeradas en el artículo 7 de la Ley Federal de los Servidores públicos.

✓ Si existen elementos de pruebas suficientes para presumir que la conducta infractora del servidor público permite la procedencia del Juicio Político.

Efectos del Dictamen de la Subcomisión de Examen Previos.

Si la Subcomisión determinará que el servidor público no es considerado por el artículo 110 Constitucional como sujeto de juicio político, deberá desechar de plano la denuncia, pero si por el contrario considerará que el servidor público si 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 7 de la ley de la materia, por no contar con los elementos de prueba suficientes, deberá desechar de plano la denuncia, sin perjuicio de que la presentación de pruebas supervenientes originaría que la subcomisión deba analizar de nueva cuenta la denuncia pública.

Si la subcomisión considera que le servidor público pueda ser sujeto de juicio político y su conducta encuadra en las previstas en el artículo 7 de la ley de la materia por contar con elementos probatorios suficientes, deberá declarar procedente la denuncia y la turnará al pleno de las Comisiones Unidas, la de Gobernación y Puntos Constitucionales y 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 desecamiento de la denuncia por parte de la subcomisión de examen previo, podrá ser revisado 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 ordene, 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 de 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, 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 solo vez 15 días más. Los plazos se entienden comprendidos dentro del periodo ordinario de secciones, o bien, dentro del siguiente ordinario o extraordinario.

Periodo Probatorio

La Sección Instructora abrirá un periodo a prueba de 30 días naturales, dentro de los cuales recibirá las pruebas que se ofrezcan ya sea el denunciante o el servidor público acusado, así como las que la propia sección llegue a estimar necesarias.

Este periodo probatoria se puede ampliar, en caso estrictamente necesario a juicio de la Sección Instructora, quien calificará las pruebas y desechará aquellas que lleguen hacer improcedentes.

Vista de las Actuaciones

Concluido el periodo de pruebas, se pondrá el expediente a la vista del denunciante para que en el término de tres días tome los datos que a su juicio sean

precedentes para formular sus alegatos. Posteriormente al vencimiento de este término, se hará otro tanto con el servidor público inculpado, para los mismos efectos.

Alegatos

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

Conclusiones

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

En relación a los efectos de las conclusiones, es de precisar 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 llega a la conclusión de que el servidor público es responsable, propondrá a la cámara de diputados la aprobación de las siguientes consideraciones:

- ✓ Que está legalmente comprobada la conducta o hecho material de la denuncia.

- ✓ Que se encuentra acreditada la responsabilidad del servidor público denunciado.
- ✓ La sanción que deberá imponerse.
- ✓ Que se envíe 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 dé 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.

2.- Órgano de Acusación

El día y hora señalados por el Presidente de la cámara de diputados para que el denunciante y el servidor público formulen sus alegatos, este órgano Legislativo se erigirá en Órgano de Acusación, la Secretaria dará lectura a las constancias procesales o una síntesis de éstas, 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 ambos sus alegatos, en la inteligencia que ambos les asiste al derecho de réplica.

Una vez retirados el denunciante y el servidor público los miembros de la cámara de diputados discutirán y votarán sobre las conclusiones de la Sección Instructora y determinará sobre la procedencia de acusación.

Si la cámara de diputados resolviese que si procede acusar al servidor público, se presentará la acusación a la cámara de senadores, y la cámara de diputados deberá designar a tres de sus miembros que integran la Comisión, para que sostenga 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, mismo que emplazará a la Comisión de diputados que deba sostener la acusación, así como el servidor público denunciado y a su defensor.

Alegatos

La Comisión de diputados, el servidor inculcado y su defensor deberán presentar por escrito sus alegatos dentro de un término de 5 días naturales contados a partir de la fecha del emplazamiento.

Conclusiones

Una vez 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 remitirá a la Secretaría de la cámara de senadores.

Jurado de Sentencia

Ya recibidas las conclusiones, la cámara de senadores se erigirá en Jurado de Sentencia y citará, dentro de un término de 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.

El día y hora señalados, el presidente de la cámara de senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá de la siguiente forma:

- ✓ La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento.
- ✓ 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 en Materia.
- ✓ Se concederá el uso de la palabra a la comisión de diputados y al servidor público a su defensor, o a ambos.

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

Tratándose de los 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 Servidores 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 1 a 20 años. Si por el contrario llegase hacer absolutoria, el Servidor Público continuará en el ejercicio de su encargo.

Respecto de los Servidores 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 un 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 el 8 de la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, vigente en materia de Juicio Político.

CAPITULO IV

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA (SANCIONES DISCIPLINARIAS).

4.1.- Concepto

La doctrina nos define a la responsabilidad administrativa “*como el procedimiento administrativo sancionador derivados de los actos u omisiones cometidos por los servidores públicos a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución General de la República y en contravención de las hipótesis jurídicas a que se refiere el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos*”.¹

Por otra parte, el artículo 109 de nuestra Constitución en su fracción III menciona 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.

En pocas palabras, la responsabilidad administrativa, es aquella en la que pueden incurrir los servidores públicos, en el desempeño de sus empleos, cargo o comisiones, que vayan en contra de las obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, ya que estas obligaciones tienen como propósito salvaguardar los criterios de legalidad, imparcialidad, lealtad, economía,

¹ Castrejón García, Gabino Eduardo, Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, Ed. Cárdenas. Pág. 191.

honradez y eficacia, que se salvaguardan en el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, nuestro máximo ordenamiento legal nos menciona que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinaran sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; así como las sanciones aplicables por los actos u omisiones, y las autoridades competentes para aplicar dichas sanciones.

Estas sanciones pueden ser la suspensión, destitución e inhabilitación, o inclusive 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, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Cabe mencionar que las autoridades competentes para conocer de las irregularidades administrativas de los servidores públicos son las siguientes:

En materia de responsabilidad administrativa a nivel federal son:

- ✓ La Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión
- ✓ La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
- ✓ Las dependencias del Ejecutivo Federal

- ✓ La Suprema Corte de Justicia de la Nación
- ✓ El Tribunal Fiscal de la Federación
- ✓ Los tribunales de trabajo, en términos de la legislación respectiva
- ✓ Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

En materia de responsabilidad administrativa en el Distrito Federal son:

- ✓ El órgano Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal
- ✓ La Asamblea Legislativa del Distrito Federal
- ✓ El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y
- ✓ Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Sanción Administrativa, Naturaleza y Características.

El Diccionario Jurídico Mexicano, nos define a la Sanción Administrativa como *“el castigo que imponen las Autoridades Administrativas a los infractores de la Ley Administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo. El daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo, a la administración, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelados por la ley, tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa.”*²

Por otra parte la doctrina define a la sanción administrativa no como un castigo, sino como *“un medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la*

² Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Porrúa, Pág. 1127

*obligación no se ha cumplido, y la distingue de la coacción que se encamina al cumplimiento de lo ordenado contra la voluntad del obligado a ello”.*³

Asimismo, Montoro Puerto entiende a la sanción administrativa también como *“un medio represivo y llega a una definición formal En el ejercicio de la potestad sancionadora impone la administración sanciones que ya solamente por el hecho de emanar de ella han de merecer el calificativo de sanciones administrativas”.*⁴

Contemplado lo anterior, podemos concluir que las sanciones administrativas, son aquellas sanciones que se aplicaran a los servidores públicos por los actos u omisiones que lleguen afectar la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad o la eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, y estas pueden ser la amonestación, suspensión del empleo, destitución del puesto, sanción económica o la inhabilitación temporal para desempeñar cargos, empleos o comisiones en el servicio público, las cuales las analizaremos más adelante.

Naturaleza de la Sanción.

La naturaleza de la sanción administrativa, se cumple en la ley y en la práctica, ya sea como una sanción preventiva, represiva, correctiva, disciplinaria, tributaria o de castigo. Sin embargo predomina la idea de castigo o de pena que se impone al infractor, también prevalece el poder punitivo de la administración a su poder ejemplificado o meramente correctivo.

³ Ob. Cit. Pág. 1127

⁴ Idem.

Fundamentalmente el propósito de la sanción es la de castigar o penar al infractor de la Ley Administrativa, ya sea porque no la obedece o que no la cumple en el desempeño de sus funciones.

Características.

Para hablar de las características, es necesario distinguir las sanciones administrativas de las sanciones penales, ya que son dos tipos de sanciones muy diferentes que sirven al Estado para reprimir o castigar infracciones o actos ilícitos.

Una de las principales características de las sanciones administrativas es que las autoridades administrativas imponen el castigo o la infracción. A diferencia de las sanciones penales las imponen las autoridades judiciales. Las primeras son consecuencia de una infracción a leyes administrativas y las penales son consecuencia de ilícitos frente a la ley penal. Otra diferencia es su clasificación, ya que las sanciones administrativas son muy distintas a las penales, ya que en las administrativas estas sanciones pueden ser: apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Y en cuanto a las penales pueden llegar hacer privativas de la libertad.

4.2.- Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de los Servidores públicos.

El procedimiento a que nos referimos, se encuentra regulado en la Ley Federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, este procedimiento consta de varias etapas.

4.2.1.- Recepción de la queja o denuncia

La primera etapa de este procedimiento, consiste en la recepción de la queja o denuncia, en contra del servidor público, esto por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos o bien las establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades para los servidores públicos.

Esta queja o denuncia deberá ser presentada por escrito, y deberá indicar el nombre y domicilio del quejoso, así como los presuntos conceptos de responsabilidad, los datos del denunciado y su lugar de inscripción, y esta será presentada en la Unidad de Quejas y Denuncias correspondientes. La Secretaría de la Contraloría, las Contralorías Internas, el Superior Jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar este derecho a la formulación de la queja o denuncia, y de evitar que con motivo de estas causen molestias indebidas.

4.2.2.- Admisión de la queja o denuncia

En la fase de admisión se deberá integrar la documentación o la 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 Queja y Denuncias deberán verificar que las queja o denuncia que se presente:

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

4.2.3.- Ratificación de la queja o denuncia y salvaguardas.

La queja o denuncia deberá ser ratificada por el promovente, a quien se le otorgará, en los términos del artículo 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, las salvaguardas necesarias evitando así que le causen molestias indebidas.

Puede incurrir en responsabilidad administrativa el servidor público que inhibe al quejoso en la presentación de la queja o denuncia, o que presentándola realice conductas injustas que lesione los intereses de quienes las formulen.

4.2.4. Investigación de la queja o denuncia.

En esta fase que es la de investigación de la queja o denuncia, 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 pruebas 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 señalados por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas para los servidores públicos, de acuerdo a esta 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 algente del Ministerio Público Federal, con el apoyo del área legal administrativa.

4.2.5.- Citatorio.

Una vez agotadas las investigaciones, y si la Comisión Interna considera que hay elementos para instruir el procedimiento, citará al presunto responsable a una audiencia debiendo notificarle 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 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 este a comparecer asistido de un defensor.

Una vez realizada la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada a la audiencia, se tendrán por cierto los actos u omisiones que se le imputen.

La notificación a la que nos referimos se practicará de manera personal al presunto responsable. Entre la fecha de citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor a 15 días hábiles. En el citatorio se hará del conocimiento del presunto responsable el día y la hora en que tendrá verificativo la audiencia. Entre la fecha del

citatorio y la audiencia, debe mediar un plazo no menor de 5 ni mayor de 15 días hábiles. También deberá asistir el representante de la dependencia que al efecto se designe, y en su caso del sindicato. Esto con el fin 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 la posibilidad de fundar su defensa, aportando los elementos que le permitan desvanecer la responsabilidad.

4.2.6.- Notificación

El servidor público presunto responsable deberá ser notificado personalmente del citatorio, esto en base al Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas para los Servidores públicos, según por lo dispuesto por el artículo 47 de esta última.

4.2.7.- Audiencia.

En la audiencia el presunto responsable, asistido por su defensor, presentará las pruebas que le permitan desvanecer su responsabilidad y formulará sus alegatos, en la inteligencia que la misma solo se ventilarán los supuestos de la responsabilidad, conforme a los términos del citatorio, en términos del artículo 21 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos.

Si el servidor público confesará su responsabilidad, se procederá a dictar la resolución correspondiente, siendo facultad discrecional del Contralor Interno aplicar

dos tercios de la sanción económica cuando exista responsabilidad resarcitoria, e impondrá la sanción administrativa que corresponda según sea la gravedad de la conducta.

La Contraloría Interna no podrá abstenerse de sancionar injustificadamente al servidor público, ya que de lo contrario el titular de la misma, incurrirá en responsabilidad administrativa. En este supuesto, la Secretaría de la Contraloría es la autoridad competente para conocer de dicha irregularidad.

De conformidad con el artículo 21 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.

4.2.8.- Resolución.

En el momento en que la Secretaría de Contraloría o la Contraloría Interna según sea el caso, cuenten con todos los elementos necesarios que le 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 y en la cual deben expresarse las razones que les permitieron llegar a la conclusión de que la comisión irregular del servidor público se enmarca en las prevenciones de determinados preceptos legales.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley Federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, fracción III y IV, desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los 45 días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de la responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado.

4.3.- Tipos de Responsabilidad Administrativa

Para comenzar a analizar los tipos de las sanciones administrativas es necesario remitirnos al artículo 109, fracción III, de nuestra Constitución Política que establece lo siguiente: “se aplicarán las sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”. Dichas sanciones consistirán en:

- ✓ Apercibimiento Privado o Público.
- ✓ Amonestación Privada o Pública.
- ✓ Suspensión Temporal.
- ✓ Destitución del puesto.
- ✓ Sanciones económicas e
- ✓ Inhabilitación temporal para desempeñar empleos o cargos o comisiones en los órganos de gobierno.

4.3.1- Apercibimiento

El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos establece en sus fracciones I y II este tipo de sanción que es el apercibimiento y este puede ser privado o público al igual que la amonestación, esta sanción se aplicara por la comisión de faltas administrativas.

La doctrina, nos define al apercibimiento de la siguiente manera, “*el apercibimiento se considera como la prevención que dirige el órgano competente al servidor público para que se abstenga de cometer con sus actos u omisiones una conducta irregular, so pena de incurrir en responsabilidad y hacerse acreedor a una sanción mayor.*”⁵

Asimismo, Luís Humberto Delgadillo Gutiérrez, menciona que “*tanto el apercibimiento como la amonestación son consideradas como correcciones disciplinarias de procedimiento, que se imponen con el propósito de prevenir a los autores de las faltas de disciplina para que se abstenga de la realización de conductas contrarias al desarrollo del procedimiento*”.⁶

Por otra parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba, nos define al apercibimiento como “*una prevención especial, como una advertencia de que se aplicará una sanción en caso de persistir en una conducta indebida, es una medida preventiva que tiene*

⁵Ortiz Soltero Sergio Monserrit., Responsabilidades legales de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa Pág. 152

⁶ Delgadillo Gutiérrez Luís Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ed. Porrúa, Pág. 123.

como finalidad corregir la incorrección de una conducta o ilicitud y aún la inmoralidad de la misma, en la esfera del Derecho.”⁷

En nuestro sistema disciplinario, la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, no define el concepto ni el contenido de esta sanción, y el Código Federal de Procedimientos Civiles como el del Distrito Federal en sus artículos 55 y 62, solo la mencionan como una corrección disciplinaria, pero tampoco nos proporcionan una definición, pero si lo hace el Código Penal Federal en su artículo 43 que dispone que *“el apercibimiento consiste en la conminación que el juez hace a una persona, cuando ha delinquido y se teme con fundamento de está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como un reincidente.”*

Examinado lo anterior, podríamos definir al apercibimiento como una llamada de atención a quien ha incurrido en una falta, para que este no la vuelva a cometer.

4.3.2- Amonestación

La amonestación también se puede identificar como una llamada de atención al igual que el apercibimiento, esto es como una advertencia o una prevención ante la comisión de una falta o ilícito.

Esta corrección disciplinaria tiene su origen en “el Derecho Canónico, en donde se identifica como un remedio penal de índole preventiva a quien se halla próximo de cometer un delito o se sospecha que lo cometió.”⁸ (Enciclopedia Jurídica Omeba.)

⁷ Enciclopedia Jurídica Omeba, Pág. 2454

En nuestra legislación procesal al igual que el apercibimiento, tampoco existe una definición de lo que es la amonestación, solo la menciona el Código Penal Federal en su artículo 42 y lo anuncia de la siguiente manera: *“la amonestación consiste en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere. Esta manifestación se hará pública o en privado, según parezca prudente al juez”*.

JURISPRUDENCIA.

Registro No. 5953

Localización:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Octubre de 1999

Página: 841

Tema: REVISIÓN ADMINISTRATIVA. ES IMPROCEDENTE LA PROMOVIDA POR UN SECRETARIO DE JUZGADO CONTRA LA SANCIÓN CONSISTENTE EN AMONESTACIÓN PRIVADA QUE LE FUE IMPUESTA POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.

REVISIÓN ADMINISTRATIVA (CONSEJO) 1/98.

MINISTRO PONENTE: GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

SECRETARIO: HOMERO FERNANDO REED ORNELAS.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.-Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente revisión administrativa conforme a lo previsto por los artículos 100, párrafo octavo, de la Constitución Federal, 11, fracciones V y VIII, y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de

⁸ Ob Cit. Pág. 1589

la Federación, en relación con el punto tercero, fracción VII, del Acuerdo 1/97, emitido por el Tribunal Pleno el día veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y siete, toda vez que procede declarar improcedente el citado recurso de revisión, para lo cual no resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno. SEGUNDO.-Según quedó apuntado en diversos resultandos de esta ejecutoria, la presente revisión administrativa se interpone por la licenciada ... en su carácter de secretaria de Juzgado de Distrito, impugnando una resolución emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por la cual se resuelve una queja administrativa instaurada en contra de la recurrente, sancionándola con amonestación privada, resolución que, por disposición de los artículos 100, párrafo octavo, 122 y 140 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación es inimpugnable. El citado artículo 100, párrafo octavo, de la Constitución Federal dispone que las decisiones del consejo serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de Magistrados y Jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva. A su vez, el artículo 122 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala, que las decisiones dictadas por el Consejo de la Judicatura Federal serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieren al nombramiento, adscripción, cambios de adscripción y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, las cuales podrán impugnarse ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia mediante el recurso de revisión administrativa, mientras que el artículo 140 de dicha ley, establece que las resoluciones por las que el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal imponga sanciones administrativas consistentes en la destitución del cargo de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, podrán ser impugnadas por el servidor público ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia mediante el recurso de revisión administrativa. Como se ve, la procedencia del recurso de revisión administrativa se encuentra limitada, tanto por mandato constitucional como por disposición de la ley orgánica correspondiente, a determinados casos, pues únicamente procede en contra del nombramiento, adscripción, remoción o cambio de adscripción de Jueces de Distrito o Magistrados, por lo que si quien ahora la interpone no tiene esa calidad o categoría, ni impugna alguna resolución referida a tales actos, es evidente la improcedencia del medio de impugnación que nos ocupa y así procede declararlo. Apoya lo anterior el contenido de la tesis sustentada por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable con el número CLIII/97, a fojas 375 del Tomo VI, diciembre de 1997, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra dice:

"REVISIÓN ADMINISTRATIVA. ES IMPROCEDENTE SI LA PROMUEVE UN ACTUARIO JUDICIAL CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL QUE LO DESTITUYE DEL CARGO.-De conformidad con lo dispuesto por los artículos 100, párrafo octavo, de la Carta Magna y 122 a 128 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el recurso de revisión administrativa es restrictivo o limitativo, pues únicamente procede en contra del nombramiento, adscripción, remoción o cambio de adscripción de Jueces de Distrito o Magistrados, por lo que si quien lo interpuso fungió con una categoría diversa a las anteriores, como lo es un actuario judicial adscrito a un Juzgado de Distrito, resulta inconcuso que carece de legitimación y, por tanto, debe desecharse el recurso por notoriamente improcedente." En tal orden de ideas, lo procedente es desechar por improcedente la presente revisión administrativa, sin que a ello se oponga el contenido del auto del presidente en funciones de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que la admitió, pues dicho auto no prejuzga sobre la procedencia del recurso. Cobra aplicación analógica al caso, la jurisprudencia número 19/98, aprobada por el Tribunal Pleno en sesión privada del veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y ocho, que a la letra dice: **"REVISIÓN EN AMPARO. NO ES OBSTÁCULO PARA EL DESECHAMIENTO DE ESE RECURSO, SU ADMISIÓN POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.-**La admisión del recurso de revisión por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación constituye una resolución que no es definitiva, ya que el Tribunal Pleno está facultado, en la esfera de su competencia, para realizar el estudio a fin de determinar la procedencia del recurso y, en su caso, resolver su desechamiento." Por lo expuesto y fundado se resuelve: **ÚNICO.-**Se desecha, por improcedente, la revisión administrativa a la que este expediente se refiere. Notifíquese; con testimonio de esta resolución vuelvan los autos al Consejo de la Judicatura Federal y, en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido. Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Güitrón, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Genaro David Góngora Pimentel y presidente Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Fue ponente el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Nota: La tesis de rubro: **"REVISIÓN EN AMPARO. NO ES OBSTÁCULO PARA EL DESECHAMIENTO DE ESTE RECURSO, SU ADMISIÓN POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA**

NACIÓN.", citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, marzo de 1998, página 19, tesis P./J. 19/98.

Podemos decir que en sentido estricto, la amonestación no es una sanción, ya que esta no requiere de la comisión de la infracción, si no que solo por el hecho de una sospecha de que se cometió o que se puede llegar a cometer el ilícito, por lo que solo es una advertencia para evitar conductas que son sancionadas. Es decir 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 la función y su imposición obedece a las características de la responsabilidad, en tanto que esta se considere como leve.

Modalidades de la amonestación.

Como vimos anteriormente la amonestación como el apercibimiento puede ser públicas o privadas, esto no es más que dejar constancia o no en el expediente laboral que obre en la unidad administrativa de recursos humanos de cada dependencia, en el sentido de que si el servidor público fue sancionado; así como en el hecho de hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría para que incluya a éste en el registro de Servidores públicos sancionados.

La Secretaría de Contraloría como Órgano facultado por la ley en materia, ha emitido entre otros documentos una guía para la aplicación e interpretación de la ley. Este documento denominado guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el servicio público señala que las modalidades de apercibimiento y amonestación se deben entender como: "es privado el apercibimiento o la amonestación que realiza la

autoridad en forma verbal, sin que deje constancia documental de su imposición por no considerarlo conveniente, en virtud de la escasa importancia del asunto; en tanto que será pública, cuando la autoridad estima que la responsabilidad incurrida amerita que el apercibimiento o la amonestación deben quedar por escrito o integrados al expediente que corresponda.”

4.3.2- Suspensión

En diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, se hace referencia a la suspensión como una sanción por la comisión de infracciones, y a la suspensión temporal, como medida para facilitar el desarrollo de los procedimientos sancionatorios.

En base a la Fracción III del artículo 53 y Fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se impondrá por el superior jerárquico del infractor, por un periodo no menor de 3 días ni mayor de 3 meses, en tanto que la suspensión temporal se menciona como una medida dentro del procedimiento sancionador, esto es cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción de las investigaciones, pero en el caso de comprobarse la inocencia del servidor público, se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la sanción impuesta.

Visto lo anterior nos damos cuenta que la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos contempla dos tipos de suspensión, la primera es de naturaleza

correctiva y sancionadora y se dicta al final del procedimiento disciplinario y específicamente en los puntos resolutorios del documento emitido por el órgano competente. (Artículo 58 fracción III).

Y la segunda es aquella se establece en el artículo 64 fracción IV, que habla de la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, esta suspensión suspende temporalmente los efectos del acto que haya dado origen al empleo, cargo o comisión, y cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la infracción, conclusión o continuación del procedimiento.

Con esto podemos definir a la suspensión como una sanción administrativa en la cual el servidor público es separado temporalmente de su empleo, cargo o comisión que desempeñe.

4.3.3.- Destitución del Puesto

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

“Este tipo de sanción concierne 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”.⁹

⁹ Martínez Bullé Goyri, Víctor Manuel, Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, 1 Edición Instituto de Investigaciones Jurídicas, México. Pág. 95

4.3.4.- Sanción Económica

En términos del artículo 113 de nuestra Constitución, las sanciones económicas *“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 no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.”*

Como acabamos de ver en este precepto Constitucional, la aplicación de estas sanciones económicas tiene como objeto esencial que con el hecho ilícito se cause un daño o perjuicio, o que le infractor obtenga un beneficio económico con su conducta, ya que en caso contrario se podrán imponer cualquiera de las otras sanciones y no la económica.

La Doctrina, nos define a la sanción económica como *“la obligación a cargo del servidor público responsable, de pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos calculada en dos tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios o por la obtención indebida de beneficios económicos.”*¹⁰

Este monto de las sanciones corresponderá a dos tantos del lucro obtenido y el del daño causado, y se tasarán y pagarán en base en el salario mínimo.

¹⁰ Ob. Cit. Pág. 225

En caso de que los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajene 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, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo.

Dicho precepto establece que las resoluciones mediante las cuales se impongan sanciones económicas constituirán créditos fiscales a 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, no debemos confundir los conceptos de lo que es la multa y de lo que es la sanción económica, ya que su naturaleza jurídica es distinta, ya que la multa es una sanción impuesta a los gobernados por la violación a una norma administrativa, y la sanción económica se les impone a los servidores públicos que en ejercicio de sus funciones realicen conductas que ocasionen un daño o perjurio, o que obtengan beneficios económicos en el ejercicio de sus funciones, es decir su ámbito de aplicación es solamente dentro de la Administración Pública.

4.3.5.- Inhabilitación Temporal

Esta es la última sanción que contempla la ley de la materia, esta sanción consiste en la privación temporal que se le impone al servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de la administración pública.

JURISPRUDENCIA

Registro No. 19131

Localización:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XXII, Octubre de 2005

Página: 1602

Tema: **RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO CONTRA LOS ACTOS DE REGISTRO O INSCRIPCIÓN DE LA SANCIÓN DE INHABILITACIÓN TEMPORAL. CONTRADICCIÓN DE TESIS 122/2005-SS. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL NOVENO Y EL SÉPTIMO TRIBUNALES COLEGIADOS, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.** MINISTRA PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIO: FERNANDO SILVA GARCÍA. CONSIDERANDO: TERCERO. Este Alto Tribunal encuentra que sí existe la contradicción de criterios, en atención a lo siguiente: La existencia de un conflicto de criterios requiere de la concurrencia de los siguientes supuestos: a) Que al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales; b) Que la diferencia de criterios se presente en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas; y c) Que los distintos criterios provengan de los mismos elementos. Lo anterior, de conformidad con el criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal en la tesis jurisprudencial número P./J. 26/2001, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, abril de 2001, página 76, cuyo rubro es: "**CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.**" De las posiciones interpretativas acogidas por los Tribunales Colegiados de Circuito resulta posible observar que en el caso se cumplen los supuestos para estimar que existe contradicción de tesis. El Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sostiene que la suspensión que se dicte en amparo, del acto de registro de una sanción de inhabilitación temporal aplicada en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no viola disposiciones de orden público e interés social, toda vez que dicha sanción sólo tiene

por objeto prevenir al gobernado a fin de que no realice los actos reprochados por dicho ordenamiento legal y, porque, de no otorgarse la medida, se afectaría de modo irreparable la imagen del promovente. En cambio, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito estima que contra los actos de registro de una sanción de inhabilitación temporal aplicada en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no procede conceder la medida cautelar, dado que se violarían disposiciones de orden público y se afectaría el interés social, ya que el sancionado podría ejercer inmediatamente otro cargo público, al no poder verificarse en los registros la existencia de la sanción de inhabilitación que le ha sido impuesta. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación observa que los Tribunales Colegiados analizaron una cuestión jurídica esencialmente igual, a saber: si se cumple el requisito previsto en el artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo, para el otorgamiento de la suspensión tratándose del acto de registro o inscripción de la sanción de inhabilitación temporal, impuesta en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Asimismo, este Alto Tribunal encuentra que ambos tribunales arribaron a conclusiones diversas, según la síntesis expuesta líneas arriba, partiendo de los mismos elementos: la interpretación del artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 53, fracción VI, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que prevé la sanción de inhabilitación temporal. La existencia de dichos elementos coincidentes es suficiente para estimar que sí existe la contradicción de criterios denunciada. CUARTO. El tema central del presente asunto radica en determinar si se cumple el requisito previsto en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, consistente en que "no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público", para el otorgamiento de la suspensión, tratándose del acto de registro o inscripción de la sanción de inhabilitación temporal, impuesta en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. La interpretación de la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo debe realizarse dentro del contexto constitucional en el que se encuentra dicho numeral, particularmente en relación con la base constitucional de las medidas cautelares en los procesos de protección de derechos constitucionales. I. Medidas cautelares y derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 17 constitucional). Es común que la eficacia de cualquier sistema jurisdiccional dependa, en gran medida, de la posibilidad de emitir medidas cautelares que permitan mantener viva la materia del proceso. El peligro derivado de la tardanza en la emanación de la sentencia y el consecuente riesgo de ineficacia de los derechos reconocidos en el sistema ha fundado la construcción paulatina de un régimen de medidas cautelares en distintos sectores del

ordenamiento jurídico. Especialmente en los procesos de protección de derechos fundamentales, la importancia del sistema de medidas cautelares radica en que tiende a evitar, en gran medida, que aquellos actos posiblemente violatorios de derechos humanos no consumen sus efectos durante la tramitación del proceso, afectando la esfera jurídica del particular de manera irreversible. En otras palabras, las medidas cautelares cobran especial importancia en los procesos de protección de derechos y libertades, debido a que la falta de posibilidades para evitar la consumación de los actos que se estiman violatorios de tales derechos puede ocasionar que el propio proceso instituido para su defensa termine por resultar inútil a esos efectos. Este Alto Tribunal encuentra, así, que el transcurso del tiempo -sin la posibilidad de evitar la consumación de los actos de autoridad combatidos- puede llegar a violar la esfera jurídica de un individuo de modo irreversible, lo cual presenta una relevancia constitucional, principalmente, en el ámbito del derecho a una justicia efectiva y completa. En efecto, el artículo 17 constitucional prevé: "Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. "Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones. "Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil." De la prohibición prevista en el primer párrafo del artículo 17 constitucional, en el sentido de que "Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho", y del derecho de toda persona a una administración de justicia "pronta, completa e imparcial", deriva el derecho a la tutela judicial efectiva, que comprende, como una de sus manifestaciones, el derecho a un proceso adecuado para la protección de los derechos fundamentales, lo que conlleva deberes a cargo del legislador, de las autoridades y de los Jueces y tribunales, de: 1) de promoción; 2) de previsión de mecanismos adecuados para su defensa y, 3) de no interferencia, de tales derechos. El derecho a la vida, a la libertad, los derechos de la personalidad, el derecho a la integridad física de las personas, el derecho a la inviolabilidad del domicilio, el derecho de alimentos, por ejemplo, serían letra muerta sin la existencia de un proceso adecuado y capaz de garantizar que no sean transgredidos, lo que debe necesariamente incluir, en cuanto debido proceso, un sistema de medidas cautelares apto para la protección efectiva y completa de los intereses jurídicos en juego, tomando en cuenta que la tardanza del procedimiento jurisdiccional para obtener su salvaguarda no es un

factor que justifique su lesión irreversible. Porque la eficacia de cualquier sistema jurisdiccional, especialmente la de los sistemas de protección de derechos humanos, depende, en gran medida, de medidas cautelares idóneas a fin de mantener viva la materia del proceso, la posibilidad de dictar ese tipo de medidas encuentra un lugar en el artículo 17 constitucional. Del derecho a la tutela judicial efectiva, así, dimana el derecho a medidas cautelares aptas a fin de que la administración de justicia a través del proceso no resulte inútil para la protección de los derechos fundamentales de los gobernados. De ahí que, por ejemplo, el artículo 123 de la Ley de Amparo disponga: "Artículo 123. Procede la suspensión de oficio: "I. Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal; "II. Cuando se trate de algún otro acto, que, si llegere (sic) a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada. "III. (Derogada, D.O.F. 29 de junio de 1976) "La suspensión a que se refiere este artículo se decretará de plano en el mismo auto en que el Juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, para su inmediato cumplimiento, haciendo uso de la vía telegráfica, en los términos del párrafo tercero del artículo 23 de esta ley. (Adicionado, D.O.F. 5 de enero de 1988) (Republicado, D.O.F. 11 de enero de 1988 y D.O.F. 1o. de febrero de 1988 "Los efectos de la suspensión de oficio únicamente consistirán en ordenar que cesen los actos que directamente pongan en peligro la vida, permitan la deportación o el destierro del quejoso o la ejecución de alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional; y tratándose de los previstos en la fracción II de este artículo, serán los de ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, tomando el Juez las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados." En suma, de la prohibición prevista en el artículo 17 constitucional en el sentido de que "Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho", y de la exigencia constitucional a una administración de justicia "pronta, completa e imparcial", deriva el derecho a la tutela judicial efectiva, que comprende, como una de sus manifestaciones, el derecho a un sistema de medidas cautelares apto para la adecuada y oportuna protección de los intereses jurídicos controvertidos, tomando en cuenta que sólo a través de ellas se evita que la tardanza en la emanación de la sentencia consume las violaciones alegadas de manera irreparable, y se impide, consecuentemente, que resulte inútil el proceso principal instituido para la defensa y eficacia de los derechos defendidos, considerando, además, la indispensable existencia, en todo tribunal, de la jurisdicción necesaria para que la justicia pueda ser hecha. Con esa relevancia constitucional será interpretado el sistema de medidas cautelares previsto en la Ley de Amparo, en la

resolución del presente asunto de contradicción de tesis. II. Sistema de medidas cautelares de la Ley de Amparo. La interpretación armónica de los artículos 122 a 130 de la Ley de Amparo, en relación con la fracción X del artículo 107 constitucional, permite arribar a la conclusión de que, fuera de los casos previstos en el artículo 123 de la Ley de Amparo anteriormente transcrito, la válida paralización de los actos reclamados en el juicio de amparo se encuentra condicionada a la integración de todos los presupuestos jurídicos que en seguida se precisan:) Solicitud de parte agraviada (artículo 124, fracción I, de la Ley de Amparo). b) Certeza de los actos reclamados. c) Que los actos reclamados sean susceptibles de ser paralizados. d) Que se reúnan las condiciones previstas en las fracciones II y III del artículo 124 de la Ley de Amparo. e) (Requisito de efectividad) Que el quejoso exhiba la garantía correspondiente, cuando el otorgamiento de la suspensión pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, con el objeto de repararlos, en su caso. Asimismo, de la interpretación de dichos requisitos legales, y del deber constitucional de examinar la naturaleza de la violación alegada, previsto en la fracción X del artículo 107 constitucional, la jurisprudencia ha determinado que, junto con dichos requisitos, debe examinarse la apariencia del buen derecho, y el peligro en la demora (urgencia), lo cual ha sido establecido en los criterios jurisprudenciales, de rubro: "Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III, abril de 1996. Tesis P./J. 16/96. Página 36. SUSPENSIÓN. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO." "Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III, abril de 1996. Tesis P./J. 15/96. Página 16. SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO." Ahora bien, el carácter urgente de una medida cautelar debe apreciarse en relación con la necesidad de un pronunciamiento provisional a fin de evitar que se ocasione a la parte que solicita la medida provisional un perjuicio grave e irreparable, en el sentido de que el daño es de tal naturaleza que privaría de objeto la sentencia definitiva o de que, a falta de medidas provisionales, esta sentencia se dictaría en vano. Además del examen de urgencia de la medida cautelar en relación con los intereses que representa el promovente, deben valorarse otras circunstancias que rodean el problema jurídico en estudio, entre las cuales se encuentra la urgencia de que el acto recurrido sea implementado o ejecutado. Este Alto Tribunal observa, así, que el principio del peligro en la demora presenta un doble aspecto, considerando que el juzgador debe tomar en cuenta tanto

el peligro en la demora de que se ejecute el acto reclamado como de que no se ejecute. Ese doble aspecto del peligro en la demora origina que adquiera especial relevancia el análisis de la apariencia del buen derecho, así como el aspecto relativo al equilibrio de intereses en juego (fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo), tomando en cuenta que debe examinarse detenidamente sobre cuál de las dos partes debe pesar la duración que ha impuesto la ley del proceso principal. En el caso que nos ocupa, precisamente, la discrepancia de interpretaciones está generada, de manera central, por las distintas apreciaciones que han tenido los Tribunales Colegiados en la realización del equilibrio de intereses en conflicto, en el caso de su conocimiento. III. Equilibrio de los intereses en conflicto (fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo). Como ya quedó apuntado, los Tribunales Colegiados analizaron una cuestión jurídica esencialmente igual, a saber: si se cumple el requisito previsto en el artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo, para el otorgamiento de la suspensión tratándose del acto de registro o inscripción de la sanción de inhabilitación temporal, impuesta en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. La fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo dispone: "Artículo 124. Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes: "II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público. (Reformado, D.O.F. 30 de noviembre de 1982) "Se considerará, entre otros casos, que sí se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando, de concederse la suspensión se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes; se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos, o el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza; o se permita el incumplimiento de las órdenes militares." Como ha quedado apuntado, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sostiene que la suspensión del registro de la sanción de inhabilitación temporal no viola disposiciones de orden público e interés social, toda vez que dicha sanción sólo tiene por objeto prevenir al gobernado a fin de que no realice actos reprochados por el ordenamiento jurídico y, porque, de no otorgarse la medida, se afectaría de modo irreparable la imagen del promovente; mientras que el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito estima que no procede conceder la medida cautelar, dado que se violarían disposiciones de orden público y se afectaría el interés

social, ya que el sancionado podría ejercer inmediatamente otro cargo público, al no poder verificarse en los registros la existencia de la sanción de inhabilitación que le ha sido impuesta. Ahora bien, este Alto Tribunal ha determinado que el requisito previsto en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, para el otorgamiento de la suspensión, consistente en: "Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público", es un concepto graduable, en función de la exigencia constitucional derivada del derecho a la tutela judicial efectiva, que comprende, como una de sus manifestaciones, el derecho a un proceso adecuado para la protección de los derechos fundamentales defendidos a través del juicio de amparo. Es decir, pese a que la mayor parte de la actuación pública y de las leyes emitidas por el Congreso persiguen fines de carácter público y social, la eficacia de los derechos constitucionales defendidos frente a ese tipo de actos impone al Juez de amparo realizar un juicio de ponderación y de equilibrio de los intereses fundamentales en juego, al resolver los asuntos sobre medidas cautelares en dicho proceso. De ahí la importancia, por parte de los juzgadores de amparo, de realizar una ponderación de todos los intereses en conflicto al resolver los asuntos sobre medidas cautelares, lo que ha sido destacado por esta Segunda Sala en la contradicción de tesis 115/2003-SS, resuelta por unanimidad de cinco votos en sesión de diecisiete de marzo de dos mil cuatro, de la siguiente forma: "... Es decir, aun cuando se reclame un acto cuyo fundamento es una ley de orden público, para decidir sobre la suspensión el juzgador debe examinar el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, debido a que no basta la sola circunstancia de que se pida la paralización de los efectos del acto fundamentado en un ordenamiento de orden público para negar la suspensión bajo el argumento del carácter de éste y de que responde al interés general, ya que todas las leyes (en sentido amplio) participan en mayor o menor medida de esas características, sino que resulta imprescindible, incluso para la conservación de la materia del juicio, analizar los diversos grados de afectación al interés social y al orden público, la distinta naturaleza del objeto específico de los ordenamientos y la causación al quejoso de daños y perjuicios de difícil reparación ..." Esa línea de interpretación dio lugar, en dicho asunto, a la siguiente tesis: "Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, abril de 2004. Tesis 2a. XVII/2004. Página 529. **"RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. SÓLO PROCEDE CONTRA LA SUSPENSIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS DECRETADA COMO MEDIDA PREVENTIVA DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES, POR CAUSA NO GRAVE.**-Cuando se trata de

la suspensión del servidor público como medida preventiva durante la sustanciación de un procedimiento administrativo de responsabilidades, es necesario que se pondere cada caso sobre la base de los hechos probados, de los que pueda desprenderse la naturaleza de las conductas atribuidas al servidor público, de manera que al estar demostrado que la conducta materia de la investigación no ameritará la destitución, o que la ley sólo establece la posibilidad de una sanción menor, es posible el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado; en cambio, cuando se investiga una conducta grave que es susceptible de trascender en la continuación de la prestación del servicio público y pueda evidenciarse un peligro para el interés público, no es procedente conceder la suspensión en el juicio de amparo, pues es necesario que en autos existan evidencias en cuanto a la existencia de esa conducta, de su gravedad y trascendencia, a efecto de poner de manifiesto la incompatibilidad de la continuación de la prestación del servicio, no la simple calificación que haga la autoridad." Ahora bien, a ese respecto, este tribunal estima necesario apuntar que corresponde, en primer término, a los Jueces de Distrito y Tribunales Colegiados realizar la ponderación de los intereses en conflicto en los casos relativos a medidas cautelares de su conocimiento, debido a que tienen acceso directo e inmediato al material probatorio del asunto concreto, lo que es acorde, además, a la requerida independencia judicial, reconocida en el artículo 17 del Texto Supremo. No obstante, la discrepancia de criterios interpretativos debe resolverse por este tribunal, a fin de exista certeza y uniformidad en la aplicación del derecho, en la medida permitida por nuestro sistema jurídico. El tema central del presente asunto radica en determinar si se cumple el requisito previsto en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, consistente en que "no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público", para el otorgamiento de la suspensión, tratándose del acto de registro o inscripción de la sanción de inhabilitación temporal, impuesta en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto, en un tema similar, que no se afecta el interés público tratándose de la suspensión de los actos dirigidos a ejecutar una sanción de suspensión temporal, a través del siguiente criterio jurisprudencial: "Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, abril de 2004. Tesis 2a./J. 34/2004. Página 444. **"RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. SÓLO PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA SANCIÓN DE SUSPENSIÓN TEMPORAL DE SERVIDORES PÚBLICOS, NO ASÍ EN RELACIÓN CON EL CESE, PUES EN ESTE ÚLTIMO CASO SE AFECTA EL INTERÉS PÚBLICO.**-La sanción que se impone al aplicar la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos, consistente en la suspensión temporal en el cargo, no tiene por objeto salvaguardar el servicio de manera directa, de ahí que sea patente que el interés público no se ve afectado al otorgarse la suspensión provisional del acto, pues de cualquier manera, una vez ejecutada la sanción, aquél se reincorporará a sus funciones en las mismas condiciones en que venía prestando el servicio, aunado a que en esta hipótesis, de no otorgarse la medida cautelar y permitir que la suspensión temporal se ejecute, se causarían al servidor público daños y perjuicios de difícil reparación, pues su imagen se vería desacreditada, aspecto que no se repararía, ni aun obteniendo sentencia favorable en el juicio de amparo." En dicho asunto, esta Segunda Sala consideró de mayor peso el interés del gobernado, sustentado en el necesario respeto al derecho constitucional a la persona, que incluye el derecho a su propia imagen, que el interés consistente en prevenir al gobernado hallado responsable de realizar conductas iguales o similares a la que generó la sanción administrativa. Dicho criterio jurisprudencial encontró sustento, de manera central, en el carácter temporal de la sanción de suspensión. En el caso en estudio, se trata de examinar si el otorgamiento de la suspensión de los actos de registro de una sanción de inhabilitación ocasiona perjuicio al interés social o contraviene disposiciones de orden público. Los actos de registro de una sanción no necesariamente revisten el carácter de temporales. Es verdad, asimismo, que la suspensión del registro incide sobre la eficacia de la sanción, porque el sujeto respectivo podría ejercer otro cargo público sin ese obstáculo, al no poder verificarse en los expedientes administrativos la existencia del correctivo. Sin embargo, el caso que nos ocupa se circunscribe a determinar lo relativo a la posibilidad de suspender el acto de registro de una sanción temporal. En efecto, la sanción de inhabilitación es de carácter temporal, en términos de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece: "Artículo 53. Las sanciones por falta administrativa consistirán en: "I. Apercibimiento privado o público; "II. Amonestación privada o pública "III. Suspensión; "IV. Destitución del puesto; "V. Sanción económica; e "VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. (Reformado, D.O.F. 21 de julio de 1992 "Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos. (Adicionado, D.O.F. 21 de julio de 1992) "Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de 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. (Adicionado, D.O.F. 21 de julio de 1992 "La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado." Siguiendo la línea argumentativa del criterio jurisprudencial de esta Segunda Sala, debe determinarse que los Jueces y tribunales de amparo no encuentran el obstáculo del interés público previsto en el artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo, tratándose de la suspensión de los actos de registro de sanciones administrativas como la inhabilitación temporal en el cargo del servidor público correspondiente. La marca o registro en los expedientes de las autoridades administrativas, de la imposición de la sanción de inhabilitación temporal, afecta el derecho del gobernado a su propia imagen, en el ámbito personal y profesional. Es, por tanto, de mayor peso el interés del gobernado, sustentado en el necesario respeto al derecho constitucional a la persona, que incluye el derecho a su propia imagen, que el interés consistente en registrar, para efectos administrativos y preventivos, la sanción impuesta al gobernado, cuando ésta se halla cuestionada en su legalidad a través de la promoción de un juicio de garantías. Como ha quedado apuntado, el transcurso del tiempo -sin la posibilidad de suspender los actos de autoridad combatidos- puede llegar a violar la esfera jurídica de un individuo de modo irreversible, lo cual presenta una relevancia constitucional, principalmente, en el ámbito del derecho a una justicia efectiva y completa. En ese orden de ideas, no constituye obstáculo a esa conclusión el interés social en el registro de la imposición de sanciones como la inhabilitación temporal, que pudiera suponer la realización de conductas de mayor gravedad que las que originan una suspensión temporal, toda vez que, precisamente, el proceso instado por el afectado tiene por objeto examinar si tales actos sancionatorios se han aplicado conforme a derecho. En tal virtud, debe apuntarse también que la inhabilitación temporal, y su registro, no tienen por objeto salvaguardar el servicio público de manera directa, dado que implican una sanción inscrita en los expedientes administrativos centralmente dirigida a conducir al sujeto a que no vuelva a repetir las conductas respectivas, inhabilitándolo a esos efectos por determinado periodo, de tal forma que el interés público no se ve afectado al otorgarse la suspensión del acto de registro, máxime que el registro correspondiente puede esperar, en su caso, a la firmeza de la resolución sancionatoria respectiva, y que, una vez cumplido el plazo de la sanción, el sujeto podrá reincorporarse a la función pública. Con base en

las consideraciones antes expuestas, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el siguiente:

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO CONTRA LOS ACTOS DE REGISTRO O INSCRIPCIÓN DE LA SANCIÓN DE INHABILITACIÓN TEMPORAL.-La posibilidad de dictar medidas cautelares aptas para evitar la consumación de actos que se estiman contrarios a derecho, constituye una de las manifestaciones del derecho a la tutela judicial efectiva garantizado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que tales medidas tienden a evitar, por una parte, que la afectación en la esfera jurídica del particular resulte irreparable y, por otra, que el propio proceso principal instituido para la defensa de los derechos sea inútil a esos efectos. En ese sentido, el otorgamiento de la suspensión de los actos de registro o inscripción de la sanción de inhabilitación temporal en el cargo del servidor público no encuentra el obstáculo del interés público y social previsto en el artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo, tomando en cuenta que dicho registro definitivo o inscripción puede afectar irreversiblemente el derecho del gobernado a su propia imagen, en el ámbito personal y profesional, lo que es de mayor peso que el interés consistente en registrar, para efectos administrativos, transitorios y meramente preventivos, la sanción temporal impuesta, máxime que ésta se halla cuestionada jurídicamente a través del juicio de garantías y que, en todo caso, el registro para tales fines puede esperar a la firmeza de la resolución sancionatoria respectiva. Por lo expuesto y fundado, se resuelve: PRIMERO.-Sí existe contradicción de tesis entre los criterios de los Tribunales Colegiados de Circuito que participaron en el presente asunto. SEGUNDO.-Se declara que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio establecido por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en la tesis que ha quedado redactada en la parte final del último considerando de la presente resolución. Notifíquese, cúmplase y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido. Remítase testimonio de la presente resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. Así, lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Margarita Beatriz Luna Ramos, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y presidente Juan Díaz Romero.

La imposición de esta sanción implica conductas totalmente graves que se pueden tipificar en la legislación penal, esto cuando se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique el 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 ese límite.

Para efectos de la imposición de cualquiera de las sanciones administrativas descritas anteriormente, el artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos establece lo siguiente:

- ✓ 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;

- ✓ 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;

- ✓ 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

- ✓ 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 el artículo anterior 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.

4.4.- Medios de Defensa.

4.4.1.- Recurso de Revocación

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos como todo sistema jurídico no estaría completo sin la debida estructuración de los medios de impugnación que puede hacer valer el servidor público en contra de una sanción disciplinaria.

Uno de los recursos que puede interponer el servidor público, es el recurso de revocación, esto en base al artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos, este artículo nos menciona que *“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.”*

En cuanto a la impugnación el servidor público sancionado se deberá inconformar legalmente ante el Tribunal Fiscal de la Federación en contra de la resolución dictada por la Secretaría de la Contraloría o las Contralorías Internas. La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación dispone que este tribunal administrativo

es competente para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, entre otras, por las que se impongan sanciones a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos.

Este recurso de revocación, se deberá interponer dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución. En este recurso el servidor público se deberá inconforma ante la propia autoridad que emitió la resolución. (Artículo 26 LFRASP).

La tramitación de este recurso se deberá sujetar a las normas siguientes:

- ✓ 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.

- ✓ 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

- ✓ Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

- ✓

Por otra parte, en términos del artículo 27 de la citada ley, la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, siempre y cuando se sujete a los siguientes lineamientos:

- ✓ Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación;
- ✓ Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:
 - ✓ Que se admita el recurso;
 - ✓ Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente, y
 - ✓ 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.

4.4.2.- Juicio Contencioso Administrativo

Como ya observamos anteriormente, nuestra legislación prevé dos recursos para la defensa de los servidores públicos ante la imposición de sanciones disciplinarias que son el recurso de Revocación y la impugnación directa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora analizaremos otro medio de defensa que tiene el servidor público, este recurso está contemplado en el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos, conocido como juicio de nulidad.

Este juicio se lleva a cabo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y se va a promover contra resoluciones administrativas o sentencias que

pronuncien o tengan 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.

En base a esto, es de señalarse que a través del Decreto en el cual se Reforman diversas Disposiciones Fiscales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre del año 2000, se modifico la nombre del Tribunal Fiscal de la Federación, por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin embargo las leyes correlativas no fueron debidamente reformadas, razón por la cual en nuestra ley vigente la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos todavía se encuentra plasmado la denominación anterior del Tribunal citado.

Evidentemente, el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, puede interponerse directamente en contra de la resolución mediante la cual se hubiese impuesto una sanción, cuando el interesado no desee acudir a la propia autoridad administrativa, pero si utilizo la vía del recurso de revocación, este deberá esperar a que la autoridad administrativa resuelva dicho recurso para poder impugnarla ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en caso de que la resolución fuesen a los intereses del servidor público sancionado, ya que si el servidor público impugnara la resolución originaria, se sobreseería el Juicio de Nulidad por improcedencia, esto en base al artículo 202, fracciones V y VI, y del artículo 203 de Código Fiscal de la Federación, los cuales mencionan lo siguiente:

Es improcedente el Juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los siguientes casos:

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

Precede el sobreseimiento:

- ✓ Por desistimiento del demandante.
- ✓ Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas improcedentes a que se refiere el artículo anterior.

- ✓ En el caso del que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.
- ✓ Si la autoridad demanda deja sin efecto el acto impugnado.
- ✓ 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.

En cuanto respecta a las formalidades del juicio de nulidad, el servidor público sancionado deberá 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 45 días siguientes a que haya surtido la notificación.

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 los efectos de la resolución impugnada para la determinación de efectos.

✓ Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

4.4.3.- Amparo Administrativo.

El juicio de amparo constituye en la actualidad la última instancia impugnativa de la mayor parte de los procedimientos judiciales, administrativos y aun de carácter Legislativo, por lo que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier Autoridad, siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva.

Para comenzar a analizar el Amparo Administrativo es necesario, empezar por su fundamento Constitucional, y este lo encontramos en el artículo 94 de la Constitución General de la República que establece que: *“Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación den una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y en Juzgados de Distrito”*.

A su vez el artículo 103 del mismo ordenamiento legal nos establece la competencia de los Tribunales de la Federación, los cuales van a resolver las controversias que se susciten por:

- ✓ Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- ✓ Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del distrito federal, y
- ✓ Por leyes o actos de las autoridades de los estados o del distrito federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Igualmente el artículo 104 señala que los Tribunales de la Federación conocerán de:

1A.-De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el estado mexicano. Cuando dichas controversias solo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados y del distrito federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

1B.-De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso E) del artículo 122 de esta Constitución, solo en los casos que señalen las leyes. las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetaran a los tramites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en

amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno.

II De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo

III De aquellas en que la federación fuese parte.

IV De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la suprema corte de justicia de la nación.

V. de las que surjan entre un estado y uno o más vecinos de otro.

VI. de los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular.

Por último el artículo 107 Constitucional en sus fracciones III, IV y V Inciso B, nos establecen las bases del amparo administrativo y de la revisión, y dice lo siguiente:

III.- Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo solo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia.

b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan.

c) contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;

IV.-En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar estos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión.

V.- El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la ley orgánica del poder judicial de la federación, en el caso siguiente:

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.

Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 1 de nuestra Ley de Amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

I.-Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales:

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados:

III.- Por leyes o actos de las autoridades de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

El término común para interponer este juicio de garantías es de quince días contados a partir del día siguiente en que surta efectos el acto. Sin embargo y para efectos de nuestra materia este término será de treinta días cuando el amparo sea contra leyes.

Es de mera importancia asentar cuales son las causas de improcedencia en este juicio de amparo, y estas están establecidas en el artículo 73 de esta ley y son las siguientes:

- ✓ Contra actos de la suprema corte de justicia.
- ✓ Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas.
- ✓ Contra leyes o actos que sean materia de otro juicio de amparo que se encuentre pendiente de resolución, ya sea en primera o única instancia, o en revisión, promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas.
- ✓ Contra leyes o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, en los términos de la fracción anterior.
- ✓ Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso.
- ✓ Contra leyes, tratados y reglamentos que, por su sola vigencia, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio.
- ✓ Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral.

✓ Contra las resoluciones o declaraciones del congreso federal o de las cámaras que lo constituyen, de las legislaturas de los estados o de sus respectivas comisiones o diputaciones permanentes, en elección, suspensión o remoción de Servidores, en los casos en que las constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente.

✓ Contra actos consumados de un modo irreparable.

✓ Contra actos emanados de un procedimiento judicial, o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuando por virtud de cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo, por no poder decidirse en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica. cuando por vía de amparo indirecto se reclamen violaciones a los artículos 16, 19 o 20 de la Constitución política de los estados unidos mexicanos, solo la sentencia de primera instancia hará que se considere irreparablemente consumadas las violaciones para los efectos de la improcedencia prevista en este precepto. la autoridad judicial que conozca del proceso penal, suspenderá en estos casos el procedimiento en lo que corresponda al quejoso, una vez cerrada la instrucción y hasta que sea notificada de la resolución que recaiga en el juicio de amparo pendiente.

✓ Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento

✓ Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que se señalan en los artículos 21, 22 y 218. no se entenderá consentida tácitamente una ley, a pesar de que siendo impugnabile en amparo desde el

momento de la iniciación de su vigencia, en los términos de la fracción VI de este artículo, no se haya reclamado, sino solo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso. cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo. en el primer caso, solo se entenderá consentida la ley si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad. si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el artículo 166, fracción IV, párrafo segundo, de este ordenamiento.

✓ Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 constitucional dispone para los terceros extraños. se exceptúan de la disposición anterior los casos en que el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución.

✓ Cuando se este tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado;

✓ Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en si mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley. no existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación.

✓ Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado.

✓ Cuando subsistiendo el acto reclamado no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo.

✓ En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley.

También es muy importante señalar cuáles son las causas de sobreseimiento, que los señala el artículo 74 de la ley respectiva y que son las siguientes:

✓ Desistimiento de la demanda

✓ Fallecimiento del agraviado

✓ Cuando durante el juicio sobreviniera alguna de las causales mencionadas en el artículo anterior.

✓ Inexistencia del acto

- ✓ Inactividad procesal.

Como podemos ver, cualquier causa de improcedencia que se llegase a dar en el juicio de amparo, o alguna causa de sobreseimiento son elementos que pueden afectar este juicio de garantías.

Principios Constitucionales del Amparo.

Supremacía Constitucional

En base al artículo 133 de nuestra Carta Magna, tiene un valor superior e irremplazable por ninguna otra ley, tratado o reglamento. Esto es que la aplicación de nuestra Constitución Política es fundamental en cualquier situación de derecho que se presente.

Contemplado lo anterior podemos deducir que ante cualquier problema legal que se considere un agravio en nuestra persona, debemos consultar primeramente la Constitución y atenerse a lo que esta establezca sin importar otra ley, tratado o reglamento cuando estas sean contrarias a la Constitución.

Instancia de parte.

Este principio nos lo establece el artículo 107 de nuestra Constitución, en su fracción I que dice el amparo deberá seguirse a instancia de parte, efectivamente, este juicio de amparo solo podrá promoverse por un individuo llamado quejoso, este quejoso

es la persona quien recibe el agravio directo y personal, o podrá ser interpuesto por su representante legal. Ninguna otra persona podrá seguir este juicio de garantías si no es el agraviado o su representante legal. La única excepción a esta norma, es en materia penal y esta establecida en el artículo 22 de nuestra Constitución.

Agravio Personal y Directo.

El concepto de agravio, no lo define el Diccionario de la Real Academia Española como:

- ✓ Ofensa que se hace a alguien en su honra o fama con algún dicho o hecho.
- ✓ Hecho o dicho con que se hace esta ofensa.
- ✓ Ofensa o perjuicio que se hace a alguien en sus derechos e intereses.
- ✓ Humillación, menosprecio o aprecio insuficiente.

Como notamos es un sinónimo de un daño o perjuicio. En materia de amparo debemos entenderlo como todo menoscabo o deterioro que pueda sufrir una persona en sus derechos reconocidos por la Constitución, y las leyes de que ella emane, provocado por un acto de autoridad.

Este principio es fundamental en el amparo y se consagra en el artículo 107 fracción I de la Constitución que dice “*el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada*”. El agravio es indispensable para la interposición del amparo.

La Doctrina, nos menciona que de este principio surgen dos elementos fundamentales que son “*el material y el jurídico*”, y nos menciona que el elemento material es “*el que se refiere al impacto evidente, palpable que se aprecia como indubitable en la esfera económica material de la persona; y el elemento jurídico se refiere a la violación de los derechos del gobernado, lo que también es susceptible de apreciarse con la sola comparación entre el acto o hecho imputado a la autoridad, con la norma que se dice violada*”.¹¹

Principio de Definitividad.

Este principio Constitucional esta regulado en el artículo 107 fracción III, que dice lo siguiente “*contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan*”. Este principio lo contempla también la ley de Amparo en sus artículos 46 y 114, este principio consiste mas que nada en la exigencia que la Constitución y la Ley de Amparo hacen al presunto agraviado para que antes de acudir al amparo promueva los recursos ordinarios de impugnación que tenga a su alcance ya sea para modificar o para reformar el acto o ley reclamados.

El no seguimiento de este principio trae como consecuencia la improcedencia del juicio en términos del artículo 73 de la Ley de Amparo

¹¹Castrejón García, Gabino Eduardo, Sistema Jurídico Sobre Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Cardenas, Pág. 296,297.

Procedencia Constitucional del Amparo.

El artículo 103 Constitucional nos indica claramente en qué casos procederá el juicio de amparo y nos menciona que será contra leyes o actos de las autoridades que violen las garantías individuales y el régimen competencial de las autoridades.

Debe tomarse en cuenta que el amparo no procede contra cualquier acto o ley que viole nuestros derechos, aun así cuando dicha violación nos cause un perjuicio, el amparo solo procederá cuando dicha ley o acto de autoridad viole nuestros derechos consagrados en la Constitución, que es lo que nosotros conocemos como garantías individuales.

Estricto Derecho.

Este principio se refiere a que el Tribunal que conoce del amparo debe limitarse a resolver el juicio de garantías y únicamente a las violaciones constitucionales que se alegaron y no resolver sobre otras, esto quiere decir que el juez del amparo deberá tomar en cuenta otras consideraciones que no sean las que haya alegado el quejoso. Este principio esta regulado en el artículo 107 fracción II de nuestra Carta Magna. (*la sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.*)

Relatividad de las Sentencias de Amparo.

Este principio consiste, en que la sentencia que se dicte en un juicio de garantías no podrá hacer declaraciones generales de inconstitucionalidad o ilegalidad y solamente deberá limitarse a amparar y proteger al quejoso que hizo valer la demanda, respecto de la ley o acto que constituyo el fin de la demanda de amparo. Este principio es conocido con el nombre de la “*Formula Otero*”.

Tramitación por Escrito.

Este principio consiste en que toda promoción tendiente a substanciar el procedimiento, necesariamente debe hacerse por escrito. No podrá hacerse de formal verbal como se permite hacerlo en otros juicios.

Limitación de Pruebas.

Este principio está regido por el artículo 150 de la Ley de Amparo que dice “*en el juicio de amparo es admisible toda clase de pruebas excepto la de posiciones y las que fueren contra la moral o contra el Derecho*”.

Visto todo lo anterior procederemos a analizar al Amparo Indirecto y Directo.

4.4.4.- Amparo Indirecto

Este se sigue ante los juzgados de distrito y es regulado por el título segundo de la Ley de Amparo. Específicamente el artículo 114 en sus fracciones I, III, primer párrafo y VI señalan cuáles con las causales de procedencia en materia administrativa.

Artículo 114.- El Amparo se pedirá ante el juez de distrito:

1. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso.

2. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

3. Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo I de la Ley de Amparo.

La demanda de garantías deberá de reunir las formalidades a que se refiere el artículo 116 de la Ley de Amparo que son las siguientes:

- a) El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;
- b) El nombre y domicilio del tercero perjudicado;

c) La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de estado a los que la ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes;

d) La ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestara, bajo protesta de decir verdad, cuales son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;

e) Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo I de esta ley;

f) Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo I. de esta ley, deberá precisarse la facultad reservada a los estados que haya sido invadida por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalara el precepto de la Constitución general de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida.

Aparte de estos requisitos a que se refiere el artículo anterior, se deberán anexar copias de traslado que se requieren para las autoridades responsables, Ministerio Público, y para el incidente de suspensión si se pidiere.

Normalmente en materia administrativa la suspensión del acto reclamado es a petición del agraviado, y esta ópera siempre y cuando no se siga perjuicio de interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

Durante el procedimiento existen las audiencias tanto la Incidental como la Constitucional, en las cuales se desahogaran las pruebas que se hayan ofrecido por las partes y agotado el procedimiento se dicta una resolución tanto del incidente de suspensión, como en el asunto de fondo. Contra estas resoluciones procede el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda.

4.4.5.- Amparo Directo

El Amparo directo se sigue ante los Tribunales Colegiados de Circuito, y en base al artículo 158 de la Ley de Amparo, este procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio dictados por tribunales administrativos respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que cometida durante el procedimiento que afecten las defensas del quejoso, trascendiendo el resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias resoluciones.

En el amparo directo deben también reclamarse la violación de Leyes Procesales, siendo consideradas como violados las leyes del procedimiento en los siguientes casos:

- ✓ Cuando no se le cite al juicio o se le cite en forma distinta de la prevenida por la ley.
- ✓ Cuando el quejoso haya sido mala o falsamente representado en el juicio de que se trate.

✓ Cuando no se le reciban las pruebas que legalmente haya ofrecido, o cuando no se reciban conforme a la ley.

✓ Cuando se declare ilegalmente confeso al quejoso, a su representante o apoderado;

✓ Cuando se resuelva ilegalmente un incidente de nulidad.

✓ Cuando no se le concedan los términos o prorrogas a que tuviere derecho con arreglo a la ley.

✓ Cuando sin su culpa se reciban, sin su conocimiento, las pruebas ofrecidas por las otras partes, con excepción de las que fueren instrumentos públicos.

✓ Cuando no se le muestren algunos documentos o piezas de autos de manera que no pueda alegar sobre ellos.

✓ Cuando se le desechen los recursos a que tuviere derecho con arreglo a la ley, respecto de providencias que afecten partes substanciales de procedimiento que produzcan indefensión, de acuerdo con las demás fracciones de este mismo artículo.

✓ Cuando el tribunal judicial, administrativo o del trabajo, continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o cuando el juez, magistrado o miembro de un tribunal del trabajo impedido o recusado, continúe conociendo del juicio, salvo los casos en que la ley lo faculte expresamente para proceder.

✓ En los demás casos análogos a los de las fracciones que preceden, a juicio de la suprema corte de justicia o de los tribunales colegiados de circuito, según corresponda. (artículo 159 de la Ley de Amparo).

Esta demanda de amparo directo se deberá presentar ante la autoridad responsable, la cual a su vez será la competente para otorgar, en su caso, la suspensión del acto reclamado, siguiendo las reglas a que ya se ha hecho mención en el Amparo Indirecto.

Esta demanda deberá reunir las formalidades a que se refiere el artículo 166 de la ley antes citada y son las siguientes:

- I. El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su nombre;
- II. El nombre y domicilio del tercero perjudicado.
- III. La autoridad o autoridades responsables.
- IV. La sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, constitutivo del acto o de los actos reclamados; y si se reclamaren violaciones a las leyes del procedimiento, se precisara cual es la parte de este en la que se cometió la violación y el motivo por el cual se dejó sin defensa al agraviado.
- V. Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley, el tratado o el reglamento aplicado, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o el reglamento, y la calificación de este por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia.

VI. La fecha en que se haya notificado la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, o la fecha en que haya tenido conocimiento el quejoso de la resolución recurrida.

VII. Los preceptos constitucionales cuya violación se reclame y el concepto o conceptos de la misma violación.

VIII. La ley que en concepto del quejoso se haya aplicado inexactamente o la que dejó de aplicarse, cuando las violaciones reclamadas se hagan consistir en inexacta aplicación de las leyes de fondo. lo mismo se observara cuando la sentencia se funde en los principios generales de derecho.

IX. Cuando se trate de inexacta aplicación de varias leyes de fondo, deberá cumplirse con esta prescripción en párrafos separados y numerados.

X. Además de los requisitos antes señalados deberá acompañar las copias de traslado ordenadas por el artículo 167.

Una vez admitida la demanda y notificándose a las partes se dicta la resolución definitiva, esta resolución no admite otro recurso.

Es importante mencionar que la facultad de atracción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que regula los artículos 182, 185 y 186 de la ley reglamentaria y que consiste fundamentalmente en que el Máximo Tribunal, ya sea en consideración propia, o a petición de parte en aquellos asuntos catalogados como relevantes sean atraídos y resueltos pro éste.

CAPITULO V

FALTA DE REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR LO QUE HACE AL PRESIDENTE.

5.1 Sistema Presidencial Mexicano.

Casi desde la Independencia de México, y salvo en dos breves períodos de su historia, México ha sido una República gobernada por presidentes que comparten la jefatura de Estado y del gobierno.

A lo largo del siglo XIX, la inestabilidad política que vivió el país a raíz de las invasiones española, estadounidense y francesa; las luchas separatistas en Texas y Centroamérica, y los conflictos entre liberales y conservadores obligaron a una gran cantidad de autoridades electas a dimitir a escasos meses de ejercer la responsabilidad, o a nombrar un sustituto mientras reorganizaban la defensa del país o del régimen.

Tras la relativa pacificación emprendida por el gobierno de Porfirio Díaz, una Revolución Mexicana (guerra civil) trajo consigo una nueva Constitución y propició la creación de un nuevo partido político que prácticamente monopolizó la vida política nacional: el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Desde 1929 hasta el año 2000, todos los candidatos presidenciales del PRI alcanzaron la presidencia. Las elecciones eran organizadas por el gobierno. Con la formación de un Instituto Federal Electoral se realizaron las primeras elecciones no

organizadas por el gobierno en el año de 1994, y seis años después se dio la primera alternancia entre partidos, con el triunfo de Vicente Fox del Partido Acción Nacional, y hasta ahora con el Presidente actual Felipe Calderón.

Hoy en día, los dos más grandes sistemas de gobierno que existen a nivel mundial son el parlamentario y el sistema presidencial. Cada sistema de gobierno de los antes mencionados tiene sus propias características, pero al que nosotros nos interesa es el sistema presidencial ya que es el que nos gobierna.

Maurice Duverger, nos dice que *“el sistema presidencial se caracteriza por el principio de separación de poderes, en donde el Presidente es designado por el sufragio universal.”*¹

Asimismo para Jorge Carpizo las características del sistema presidencial son las siguientes: *“El Poder Ejecutivo es unitario, ya que esta depositado en un presidente, que es al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno, otra característica es que el Presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo por lo que le da independencia de este, otra es que el Presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado, otra característica es que ni el Presidente ni los Secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso”.*²

En México las características principales de este sistema de gobierno las otorga nuestra Constitución, están establecidas en el Título II, en el cual nos menciona la forma

¹ Sistema Presidencial Mexicano, Algunas Reflexiones, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1988, 45 pp.

² Idem

de gobierno que adoptará la nación, la que supone un fuerte sistema presidencial, en el cual es Presidente de la República es a la vez jefe de gobierno y jefe de Estado, esto significa que la dirección del Gobierno Federal es determinada por el libremente, a su vez el Presidente es independiente ante el Congreso de la Unión y no tiene que sujetarse a su opinión para imprimir a su gobierno las directrices que crea necesarias. También el Presidente tiene el derecho de iniciar, vetar y promulgar leyes, también es el titular único del Ejecutivo Federal, pues sus colaboradores no son sino auxiliares, que en todo momento depende de él, cuenta con las más amplias facultades constitucionales para nombrarlos y removerlos libremente.

El Presidencialismo aparece en la Constitución como la figura legal y legítima del poder.

5.2.- Requisitos para ser Presidente

Para comprender mejor esto es necesario analizar lo que nos establece nuestra Constitución Política, en el artículo 80 Constitucional establece que el ejercicio del poder Ejecutivo Federal se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Luego, el presidente de la República o de México, como también se le suele denominar, es el encargado de uno de los tres poderes constituidos de carácter federal.

El poder Ejecutivo Federal en México es unitario, es electo directamente por el pueblo para un periodo de 6 años y no puede ser reelecto.

Los requisitos para ser Presidente de México los establece el artículo 82 de nuestra Carta Magna y son los siguientes:

1.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento.

Como vemos, el primer requisito que exige la Constitución es el ser ciudadano mexicano, lo cual es muy natural ya que, conforme a la fracción II del artículo 35, es prerrogativa del ciudadano poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y para poder desempeñar ese cargo necesariamente tiene que estar en pleno goce de sus derechos.

2.- Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección.

Con esto vemos que la Constitución exige una edad, en la cual podemos suponer que la persona ha alcanzado la madurez de criterio. Sólo en este caso y en el de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, se solicita esta edad, esta es la máxima que nuestra Constitución llega a pedir.

3.- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección.

Con este requisito podemos imaginar que obedece primordialmente a que la persona que va a ocupar la presidencia debe tener un amplio conocimiento de la realidad y no estar desligada de los problemas nacionales. En México esta permanencia es corta, a comparación con la Constitución norteamericana, ya que en esta se solicita 14 años de residencia en el país.

4.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

5.- No estar en servicio activo en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.

6.- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección.

Estas dos fracciones anteriores lo que persiguen, es que las personas a quienes se menciono con anterioridad se retiren de sus cargos, dentro del término que se indica, para que no vayan a aprovecharse de la influencia de sus cargos e inclinar la elección a su favor. Es decir, se busca la imparcialidad en las elecciones.

7.- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

Este artículo nos menciona lo siguiente, *“El presidente entrara a ejercer su encargo el primero de diciembre y durara en el seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”*. En México, sin lugar a ninguna duda, el Presidente es la pieza clave del Sistema Político.

5.3.- Nombramiento y Remoción

Nuestra Constitución nos hace mención que el Presidente entrará a ejercer su cargo el 1 de Diciembre y durará en él 6 años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Este cargo de Presidente de la República solo es renunciable por alguna causa grave, la cual deberá ser calificada por el Congreso de la Unión, y ante este se presentara la renuncia.

El Presidente, al tomar posesión de su cargo, deberá presentar ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, la siguiente protesta: ***“Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando todo por el bien y prosperidad de la Unión; y así no lo hiciere que la Nación me lo demande”***.

En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro

de los diez días siguientes al de la designación de presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el periodo respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un Presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del artículo anterior.

Cuando la falta de Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al Presidente sustituto que deberá concluir el periodo; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del Presidente sustituto.

Si al comenzar un periodo Constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1o. de diciembre, cesará, sin embargo, el presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Cuando la falta del Presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviese reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designará un presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta. Cuando la falta del presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al presidente interino. Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.

5.4.-Facultades y Obligaciones del Presidente

A continuación analizaremos las facultades y obligaciones del Presidente contempladas en el artículo 89 Constitucional, las cuales se dan en las siguientes materias:

5.4.1.- Materia Legislativa

✓ Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

5.4.2.- Materia Militar:

✓ Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.

✓ Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.

✓ Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

✓ Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

✓ Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

5.4.3.- Política Exterior:

✓ Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

✓ Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

5.4.4.- Materias Específicas.

✓ Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

✓ Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.

✓ Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República.

✓ Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

✓ Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

✓ Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal.

✓ Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

✓ Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente.

✓ Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado.

✓ Y las demás que le confiere la Constitución.

Bueno como pudimos ver, la Constitución le confiere una serie de obligaciones y facultades al Presidente de la República, pero es preciso señalar, que si el Presidente no cumpliera con algunas de sus obligaciones, no existe procedimiento alguno para poder fincarle alguna Responsabilidad Administrativa, como se les aplica a los demás servidores públicos. Por eso es este trabajo de investigación, ya que como vimos anteriormente la Constitución Política considera al Presidente de la República como un Servidor Público, esto en base a lo que no establece el artículo 108 Constitucional que menciona lo siguiente *“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 Servidores 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 electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”*

Como vemos, está muy claro el concepto de Servidor Público que nos proporciona la Constitución, al mencionar que se reputará como Servidor Público a los representantes de elección popular, como bien sabemos, es la forma en cómo elegimos a nuestro Presidente a través de un proceso de elección popular, en base a esto el Presidente debe ser considerado como un Servidor Público.

Creo que es una necesidad que se legalice la Responsabilidad Administrativa, por lo que hace al Presidente, esto es necesario ya que en nuestra Constitución, solo nos establece que el Presidente podrá ser acusado por delitos graves del orden común y por traición a la Patria.

El Diccionario Jurídico Mexicano nos define la traición a la Patria como *“cualquier delito que se cometa en contra de la soberanía, la integridad o el honor de la Nación de la cual es súbdito quien lo comete”*.³

También nos hace mención que la traición en general *“es la conducta de aquel que siendo depositario de la confianza o amistad de una persona o institución, obra deslealmente para con ella o sus intereses”*.⁴

En el Código Penal Federal, en su Título Primero, nos habla de los delitos contra la Seguridad de la Nación, proporcionando un catálogo dentro del cual se encuentra tipificado el delito de traición a la patria, cuyas conductas que se encuadran en este delito son las siguientes:

I. Realice actos contra la independencia, soberanía o integridad de la Nación Mexicana con la finalidad de someterla a persona, grupo o gobierno extranjero.

II. Tome parte en actos de hostilidad en contra de la Nación, mediante acciones bélicas a las órdenes de un Estado extranjero o coopere con éste en alguna forma que pueda perjudicar a México.

³ Diccionario Jurídico Mexicano Pág. 120

⁴ *Idem.*

III. Forme parte de grupos armados dirigidos o asesorados por extranjeros; organizados dentro o fuera del país, cuando tengan por finalidad atentar contra la independencia de la República, su soberanía, su libertad o su integridad territorial o invadir el territorio nacional, aun cuando no exista declaración de guerra.

IV. Destruya o quite dolosamente las señales que marcan los límites del territorio nacional, o haga que se confundan, siempre que ello origine conflicto a la República, o ésta se halle en estado de guerra.

V. Reclute gente para hacer la guerra a México, con la ayuda o bajo la protección de un gobierno extranjero.

VI. Tenga, en tiempos de paz o de guerra, relación o inteligencia con persona, grupo o gobierno extranjeros o le dé instrucciones, información o consejos, con objeto de guiar a una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior.

VII. Proporcione dolosamente y sin autorización, en tiempos de paz o de guerra, a persona, grupo o gobiernos extranjeros, documentos, instrucciones o datos de establecimientos o de posibles actividades militares.

VIII. Oculte o auxilie a quien cometa actos de espionaje, sabiendo que los realiza.

IX. Proporcione a un Estado extranjero o a grupos armados dirigidos por extranjeros, los elementos humanos o materiales para invadir el territorio nacional, o

facilite su entrada a puestos militares o le entregue o haga entregar unidades de combate o almacenes de boca o guerra o impida que las tropas mexicanas reciban estos auxilios.

X. Solicite la intervención o el establecimiento de un protectorado de un Estado extranjero o solicite que aquel haga la guerra a México; si no se realiza lo solicitado, la prisión será de cuatro a ocho años y multa hasta de diez mil pesos.

XI. Invite a individuos de otro Estado para que hagan armas contra México o invadan el territorio nacional, sea cual fuere el motivo que se tome; si no se realiza cualquiera de estos hechos, se aplicará la pena de cuatro a ocho años de prisión y multa hasta de diez mil pesos.

XII. Trate de enajenar o gravar el territorio nacional o contribuya a su desmembración.

XIII. Reciba cualquier beneficio, o acepte promesa de recibirlo, con el fin de realizar alguno de los actos señalados en este artículo.

XIV. Acepte del invasor un empleo, cargo o comisión y dicte, acuerde o vote providencias encaminadas a afirmar al gobierno intruso y debilitar al nacional.

XV. Cometa, declarada la guerra o rotas las hostilidades, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje o conspiración.

XVI. Sin cumplir las disposiciones constitucionales, celebre o ejecute tratados o pactos de alianza ofensiva con algún Estado, que produzcan o puedan producir la guerra de México con otro, o admita tropas o unidades de guerra extranjeras en el país.

XVII. En caso de una invasión extranjera, contribuya a que en los lugares ocupados por el enemigo se establezca un gobierno de hecho, ya sea dando su voto, concurriendo a juntas, firmando actas o representaciones o por cualquier otro medio.

XVIII. Acepte del invasor un empleo, cargo o comisión, o al que, en el lugar ocupado, habiéndolo obtenido de manera legítima lo desempeñe en favor del invasor; y

XIX. Con actos no autorizados ni aprobados por el gobierno, provoque una guerra extranjera con México, o exponga a los mexicanos a sufrir por esto, vejaciones o represalias.

También en este mismo ordenamiento, se nos proporciona una serie de delitos que serán considerados como tal y son: el espionaje, sedición, motín, rebelión, sabotaje y terrorismo.

El espionaje es el delito cometido por un extranjero en tiempo de paz, con objeto de guiar a una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior, tenga relación o inteligencia con persona, grupo o gobierno extranjeros o le dé instrucciones, información o consejos, o al extranjero que en tiempo de paz proporcione, sin autorización a persona, grupo o gobierno extranjero, documentos, instrucciones, o cualquier dato de establecimientos o de posibles actividades militares. O al extranjero

que declarada la guerra o rotas las hostilidades contra México, tenga relación o inteligencia con el enemigo o le proporcione información, instrucciones o documentos o cualquier ayuda que en alguna forma perjudique o pueda perjudicar a la Nación Mexicana, esto es por lo que respecta a los extranjeros, en cuanto al espionaje cometido por algún nacional se le considerará espionaje cuando teniendo en su poder documentos o informaciones confidenciales de un gobierno extranjero, los revele a otro gobierno, si con ello perjudica a la Nación Mexicana, o al mexicano que teniendo conocimiento de las actividades de un espía y de su identidad, no lo haga saber a las autoridades.

La Sedición, en base al artículo 130 del CPF nos menciona que comete este delito *“aquella persona que en forma tumultuaria, sin uso de armas, resistan o ataquen a la autoridad para impedir el libre ejercicio de sus funciones, o a quienes dirijan, organicen, inciten, compelan o patrocinen económicamente a otros para cometer el delito de sedición, se les aplicará la pena de cinco a quince años de prisión y multa hasta de veinte mil pesos.”*

Cometerán el delito de motín *“aquellas personas que para hacer uso de un derecho o pretextando su ejercicio o para evitar el cumplimiento de una ley, se reúnan tumultuariamente y perturben el orden público con empleo de violencia en las personas o sobre las cosas, o amenacen a la autoridad para intimidarla u obligarla a tomar alguna determinación, o a quienes dirijan, organicen, inciten, compelan o patrocinen económicamente a otros para cometer el delito de motín, se les aplicará la pena de dos a diez años de prisión y multa hasta de quince mil pesos.”*⁵

⁵ Art. 131, Código Penal Federal

Se considerará rebelión a los que no siendo militares en ejercicio, con violencia y uso de armas traten de:

I. Abolir o reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Reformar, destruir o impedir la integración de las instituciones constitucionales de la Federación, o su libre ejercicio.

III. Separar o impedir el desempeño de su cargo a alguno de los altos Funcionarios de la Federación mencionados en el artículo 2o. de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados. O a los que no siendo militares en ejercicio, con violencia y uso de armas, atenten contra el Gobierno de alguno de los Estados de la Federación, contra sus instituciones constitucionales o para lograr la separación de su cargo de alguno de los Altos Funcionarios del Estado, cuando interviniendo los Poderes de la Unión en la forma prescrita por el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los rebeldes no depongan las armas.

IV. En cualquier forma o por cualquier medio invite a una rebelión;

V. Residiendo en territorio ocupado por el Gobierno:

a) Oculte o auxilie a los espías o exploradores de los rebeldes, sabiendo que lo son;

b) Mantenga relaciones con los rebeldes, para proporcionarles noticias concernientes a las operaciones militares u otras que les sean útiles.

VI. Voluntariamente sirva un empleo, cargo o comisión en lugar ocupado por los rebeldes, salvo que actúe coaccionado o por razones humanitarias.

Se considerará terrorismo a los que utilizando explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego o por incendio, inundación, o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público, que produzcan alarma, temor, terror en la población o en un grupo o sector de ella, para perturbar la paz pública, o tratar de menoscabar la autoridad del Estado, o presionar a la autoridad para que tome una determinación. O a la persona o personas, que teniendo conocimiento de las actividades de un terrorista y de su identidad, no lo haga saber a las autoridades.

Se considerará sabotaje al que dañe, destruya o ilícitamente entorpezca vías de comunicación, servicios públicos, funciones de las dependencias del Estado, organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal o sus instalaciones; plantas siderúrgicas, eléctricas o de las industrias básicas; centros de producción o distribución de artículos de consumo necesario, de armas, municiones o implementos bélicos, con el fin de trastornar la vida económica del país o afectar su capacidad de defensa, o al que teniendo conocimiento de las actividades de un saboteador y de su identidad, no lo haga saber a las autoridades.

Y por ultimo tenemos la conspiración, delito que se encuentra regulado por el artículo 141 del Código Penal Federal, el cual nos establece que, *“cometerá este delito a quienes resuelvan de concierto cometer uno o varios de los delitos del presente Título y acuerden los medios de llevar a cabo su determinación”*.

Como ya lo mencionamos anteriormente, esta expresión de delitos graves del orden común, es una de las causas por las que el Presidente puede incurrir en responsabilidad. Ya que vimos con antelación, en este texto se desprende que el Presidente de la República, es únicamente responsable por Traición a la Patria, y por delitos graves del orden común.

Como sabemos, desde hace tiempo existe una gran controversia en la distinción de los delitos comunes, de los delitos graves del orden común, esta controversia se concentra en el debate sobre diversas tesis, como por ejemplo hay tesis explicativas que si los delitos graves deben considerarse como aquellos que privan al inculpado de la garantía de libertad caucional a que se refiere el artículo 20 fracción I de nuestra Carta Magna, o que si son aquellos cuya pena máxima puede ser la pena de muerte o que si la calificación de gravedad debe ser una atribución del Congreso de la Unión atendiendo a las circunstancias y al delito cometido.

“En México hasta antes de 1857, el presidente no podía ser acusado por ningún delito cometido sino hasta pasado cierto lapso (que era de un año) después de haber concluido su gestión. A partir de la Constitución de ese año, los únicos delitos por los que puede ser responsable, es por los calificados de graves, gozando en consecuencia de inmunidad con relación a todos los demás delitos comunes.

La justificación para limitar esta responsabilidad penal radicó en la necesidad de proteger al cargo del presidente de la República contra acusaciones por infracciones leyes.”⁶

⁶ Ob. Cit. Diccionario Jurídico Mexicano pág.1526

Como ya mencionamos, la problemática del presente tema se reduce a determinar la gravedad de los delitos. Ya que cada legislación penal, considera de diferente forma los delitos graves, tal es el caso de algunos delitos contra la seguridad de la nación, contra la salud, sexuales, contra la vida y la integridad corporal, patrimoniales, etc., que de ser cometidos por cualquier Servidor podrían equipararse en los efectos a los denominados delitos graves del orden común.

Es pertinente que tomemos en cuenta que cada autor, jurista legislador u otra personalidad, tienen una forma muy particular de concebir lo que es delito grave, aportando también la clasificación de los mismos. Para tener una base firme de la clasificación de los delitos graves debemos recurrir al Código Penal de nuestro Estado en su Artículo 9, ya que es el ordenamiento local en donde se derivan los mismos y con ello se puede llegar a conocer la magnitud de la gravedad del delito. Dicha clasificación es la siguiente, se califican como delitos graves para todos los efectos legales:

- ✓ El cometido por conductores de vehículos de motor, indicado en el artículo 61 segundo párrafo.
- ✓ El de rebelión, previsto en los artículos 107 último párrafo, 108 primer y tercer párrafos y 110.
- ✓ El de sedición, señalado en el artículo 113 segundo párrafo; el de cohecho previsto en los artículos 129 y 130 en términos del párrafo segundo del artículo 131, si es cometido por elementos de cuerpos policíacos o servidores de seguridad pública.
- ✓ El de abuso de autoridad, contenido en los artículos 136 fracciones V, X y 137 fracción II.

- ✓ El de peculado señalado en el artículo 140 fracción II.
- ✓ El de prestación ilícita del servicio público de transporte de pasajeros señalado en el artículo 148 párrafo segundo.
- ✓ El de encubrimiento previsto en el artículo 152 párrafo segundo.
- ✓ El de falso testimonio contenido en las fracciones III y IV del artículo 156.
- ✓ El de evasión a que se refiere el artículo 160.
- ✓ El delito de falsificación de documentos previsto en el artículo 170 fracción II., el que se refiere a la falsificación y utilización indebida de títulos al portador, documentos de crédito público y documentos relativos al crédito señalado en el artículo 174.
- ✓ El delito de usurpación de funciones públicas o de profesiones prevista en el artículo 176 penúltimo párrafo.
- ✓ La delincuencia organizada, prevista en el artículo 178; los cometidos por fraccionadores, señalados en el artículo 189.
- ✓ El de ataques a las vías de comunicación y transporte, contenido en los artículos 193 tercer párrafo y 195.
- ✓ El de corrupción de menores, señalado en los artículos 205 tercer párrafo.
- ✓ El de pornografía de menores e incapaces contenido en el artículo 206 párrafos quinto y sexto y 208.
- ✓ El de lenocinio y trata de personas, previstos en los artículos 209 y 210.
- ✓ El tráfico de menores, contemplado en el artículo 219.
- ✓ El de cremación de cadáver señalado en el artículo 225.

- ✓ El deterioro de área natural protegida, previsto en artículo 230.
- ✓ El de lesiones que señala el artículo 238 fracción V.
- ✓ El de homicidio, contenido en el artículo 241.
- ✓ El delito de peligro de contagio previsto en el artículo 252 último párrafo.
- ✓ El de secuestro, señalado por el artículo 259, excepto el último párrafo.
- ✓ El de privación de la libertad de infante, previsto en el artículo 262 primer párrafo.
- ✓ La extorsión contenida en el último párrafo del artículo 266.
- ✓ El asalto a una población a que se refiere el artículo 267.
- ✓ El de violación, señalado por los artículos 273, 273 bis y 274.
- ✓ El de robo contenido en los artículos 289 fracción V, 290 fracciones I, II, III, IV, V y último párrafo y 292.
- ✓ El de abigeato, señalado en los artículos 297 fracciones II y III, 298 fracción II, y 299 fracciones I y IV.
- ✓ El de fraude a que se refieren los artículos 306 fracción VIII y 307 fracción V.
- ✓ El de despojo a que se refiere el artículo 308, en su fracción III, párrafos tercero y cuarto.
- ✓ El de daño en los bienes, señalado por el artículo 311; y, en su caso, su comisión en grado de tentativa como lo establece este código, y los previstos en las leyes especiales cuando la pena máxima exceda de diez años de prisión.

PROPUESTA

Visto lo anterior, mi propuesta en esta investigación es que, se legalice la Responsabilidad Administrativa por lo que hace al titular del Ejecutivo, ya que analizamos en este trabajo reúne todos los requisitos y características de un servidor público, y al ser considerado como tal, es necesario que a este se le pueda fincar alguna responsabilidad administrativa por actos u omisiones que realice durante su mandato, ya que de no hacerlo, podría darse el caso de que el titular del Poder Ejecutivo quedará impune en caso de cometer actos u omisiones contrarios a la ley, en ejercicio de sus funciones.

Esto es, por que en nuestra Constitución, solo nos establece el que Presidente podrá ser acusado por delitos graves del orden común y por traición a la Patria.

Para precisar esta idea podemos señalar algunos ejemplos, como el hecho de que el Presidente utilice los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, a fines distintos a lo que están destinados, lo cual podría considerarse una falta que recaería en responsabilidad administrativa y por lo mismo sancionable; otra obligación que tiene como todo servidor público es el de excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto

grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público

Otro ejemplo recae en la obligación del Presidente de abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, a él en el desempeño de su cargo y que implique intereses en conflicto (cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión), incluso esta prohibición de acuerdo a Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos es aplicable hasta un año después de que se haya retirado de su cargo, situación que no se encuentra regulada actualmente y que es un ejemplo mas de la necesidad de una correcta regulación de la materia.

Asimismo, el titular del ejecutivo se encuentra obligado a presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley de la materia.

Lo detallado anteriormente son solo algunos ejemplos para dar una mayor idea de la necesidad de aplicar la responsabilidad administrativa al Presidente de la República, ya que como hemos visto a través de la historia estas situaciones si se han

dado, quedando impunes, con respecto al procedimiento que se pudiera aplicar al respecto.

En mi opinión personal debería ser el mismo procedimiento aplicable a otros servidores públicos, el cual ha sido detallado anteriormente, con su etapa de notificación, ofrecimiento de pruebas y la resolución emitida por la Secretaria de la Función Publica, ya que esta Secretaria como dependencia del ejecutivo Federal tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomienda la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, entre otras. Y que en el caso de que esta Institución considere la existencia de una Responsabilidad Administrativa atribuible al Presidente aplique las sanciones establecidas por la Ley de la materia a excepción de la Suspensión temporal, destitución del puesto o la inhabilitación temporal, esto debido a la importancia del cargo, cuya aplicación de dichas sanciones perjudicarían la estabilidad del país.

Conclusiones

Como conocimos anteriormente, podemos concluir que:

Primera.- La Función Pública es la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores que realizan una actividad pública, servicios administrativos o servicios públicos. Y que existen tres tipos de función pública la cual recae en los tres poderes que nos rigen y gobiernan que son el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

Segunda.- El Poder Público, es el conjunto de órganos en que se haya depositada la autoridad de los diferentes Poderes del Estado, es decir todas aquellas autoridades, organismos o instituciones que ejecutan los poderes, ya sea el Ejecutivo, Legislativo o Judicial y que le son otorgadas a través de la Constitución General de la República, y la diferencia entre estas dos figuras es que Poder Público es el conjunto de actos de órganos en donde se sitúa la autoridad de los diferentes poderes que conforman el estado, es decir son actos o actos que desarrollan las autoridades para obtener un fin, y que esta conformado de diferentes elementos ya sean materiales o personales, mediante el cual el estado cumple con sus funciones.

Tercera.- Asimismo concluimos que el Servidor Público es toda persona física que realiza o desempeña un trabajo personal, ya sea físico o intelectual dentro de la Administración Pública, cuyo propósito es la de atender las necesidades sociales, y que ha formalizado su relación jurídica laboral con el Estado, mediante un nombramiento

previamente expedido por el órgano administrativo competente, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o Municipales. Además de que este tiene obligaciones y que en caso de no cumplirlas puede ser sancionado conforme a la ley.

Cuarta.- La omisión de estas obligaciones, pueden dar lugar a cuatro tipos de Responsabilidades que son la Responsabilidad Política, el Daño Patrimonial, la Responsabilidad Penal y la Responsabilidad Administrativa.

Quinta.- El Fuero es una protección Constitucional otorgada a los Servidores públicos la cual consiste, en la imposibilidad de poner en actividad el órgano jurisdiccional, local o federal, para que desarrolle sus funciones en contra de quien está investido del carácter de servidor público durante el tiempo de su encargo.

Sexta.- La declaratoria de procedencia, es un mecanismo a través del cual los Servidores públicos que ocupan altos cargos gozan del fuero, (mismo que constituye un impedimento para proceder penalmente contra ellos), les sea retirado para que proceda así la responsabilidad Penal, de acuerdo a los artículos 110, 111, 112 y 114 párrafo segundo de nuestra Constitución Política.

Séptima.- Asimismo el juicio político es un procedimiento por virtud del cual el Congreso de la Unión, mediante sus órganos de instrucción (Cámara de Diputados) y de resolución (Cámara de Senadores) sanciona a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la Constitución Política con destitución del cargo público e

inhabilitación, en su caso, para el ejercicio de empleo, cargo o comisión en el servicio público, cuando realicen actos u omisiones considerados como violaciones graves en términos de la ley. Y que como todo Juicio lleva un Procedimiento, y este inicia con la Presentación de la Denuncia ante la Oficiala Mayor de la Cámara de Diputados y este concluye con una resolución.

Octava.- El sistema de Responsabilidades de los Servidores públicos, como todo sistema jurídico, no estaría completo sin la debida estructuración de los medios de impugnación que puede hacer valer el servidor público en contra de una sanción disciplinaria. Y estos recursos son los siguientes: el recurso de revocación o impugnación, el Juicio de Nulidad, el Amparo Administrativo, el Amparo Directo y el Amparo Indirecto.

Novena.- El Presidente de la República es una Institución consagrada en nuestra Constitución, la cual le da todas la características que tiene un servidor público, como lo es el nombramiento, una retribución, sometimiento al derecho administrativo por mencionar algunas, así como las obligaciones y facultades inherentes a su cargo.

Décima.- Visto todo lo antecedente en esta investigación, y al considerar que el Presidente de la República reúne todas las características de todo Servidor Público, considero como una necesidad primordial, la Regulación de la Responsabilidad Administrativa por lo que hace al titular del Ejecutivo, ya que siendo considerado un Servidor Público, se le pueda iniciar un Procedimiento Administrativo en su contra por actos u omisiones en ejercicio de sus funciones. Esto lo considero de suma importancia, ya que de lo contrario, podría darse el caso de que el titular del ejecutivo quedaría

impune en caso de cometer actos u omisiones contrarias a la ley en el ejercicio de sus funciones. Y de no ser así, estaríamos en un país de desigualdad y de impunidad.

Décima Primera.- Es de suma importancia mencionar que en dado caso, en que se le iniciara un procedimiento administrativo al titular del ejecutivo, el Órgano competente para conocer dicho procedimiento sea la Secretaria de la Función Pública.

Décima Segunda.- Asimismo es de señalar que en caso de que se le aplique una sanción administrativa al Presidente, creo que por la importancia de su puesto no se le podría aplicar cualquiera de las sanciones, por eso propongo que solo se le pueda aplicar alguna de las siguientes sanciones: la sanción económica, la amonestación privada o pública, así como el apercibimiento, esto debido a la importancia de su puesto, y para no general estabilidad política en el país, pero dando caso de que reincidiera ahí si se le pudiera aplicar cualquier sanción administrativa, ya sea desde la amonestación, hasta la destitución del puesto, esto para evitar la impunidad en nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

1. Arroyo Herrera Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, Editorial Porrúa.
2. Becerra Bautista Jose, Fuero Constitucional.
3. Beiner Ronald, El Juicio Político.
4. Burgoa Orihuela Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Editorial Porrúa.
5. Cárdenas F. Raul, Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.
6. Carrillo Flores Antonio, La Justicia y la Administración Pública, Editorial Porrúa.
7. Carlos Reynoso Castillo, Curso de Derecho Burocrático, Editorial Porrúa, 1 Edición, México 61, 67 pp.
8. Castrejon García Gabino Eduardo, Derecho Administrativo Constitucional, Editorial Cárdenas, 1 Edición, México 2004, 607 pp.
9. Castrejon García Gabino Eduardo, Derecho Administrativo Mexicano, Editorial Cárdenas.
10. Castrejon García Gabino Eduardo, Derecho Administrativo, Editorial Cárdenas.
11. Castrejon García Gabino Eduardo, Derecho Procesal Administrativo, Editorial Cárdenas, 1 Edición, México 2001, 691 pp.
12. Castrejon García Gabino Eduardo, Medios de Defensa en Materia Administrativa y Fiscal, Editorial Cárdenas, 1 Edición, México 2002, 605 pp.
13. Castrejon García Gabino Eduardo, Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, Editorial Cárdenas, 1 Edición, México 2003, 591 pp.
14. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
15. Delgadillo Gutiérrez Luís Humberto, El Derecho Disciplinario de la Función Pública
16. Delgadillo Gutiérrez Luís Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 4 Edición, Editorial Porrúa, México 2001, 221 pp.
17. González Casio Arturo, El Poder Público y la jurisdicción en materia Administrativa en México, Editorial Porrúa, 2 Edición actualizada, México 1982.
18. Haro Belchez Guillermo, Aportaciones para la reforma de la Función Pública en México.
19. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, 1 Edición 1984,
20. Ismael Gómez Gordillo, Editorial Porrúa.
21. Juárez Mejía Godolfino, La Constitución del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, Editorial Porrúa.
22. Juárez Mejía Godolfino, La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos Federales, Editorial Poruua 2002, 197 pp.
23. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
24. Ortiz Soltero Sergio Moserrit, Responsabilidades de los Servidores Públicos, 3 Edición, Editorial Porrúa México 2004, 340 pp.

25. Ortiz Soltero Sergio Moserrit, Responsabilidades legales de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa México 1999, 285 pp.
26. Pérez Fernández del Castillo, Ética del Abogado y del Servidor Público, Editorial Porrúa.
27. Servidores Públicos y sus nuevas Responsabilidades, Editorial Inap México 1984.
28. Sistema Presidencial Mexicano, Algunas Reflexiones, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1988, 45 pp.
29. Suárez Zozaya Mario Herlinda, Elementos para un Juicio Político. Waldo Dwight, Administración Pública, La Función Administrativa, los Sistemas de Organización y otros.